SENATE SÉNAT

CANADA

Second Session
Forty-first Parliament, 2013-14-15

Proceedings of the Standing Senate Committee on

ABORIGINAL PEOPLES

Chair:
The Honourable DENNIS GLEN PATTERSON

Wednesday, January 28, 2015
Tuesday, February 3, 2015
Wednesday, February 4, 2015
Tuesday, February 17, 2015
Wednesday, February 18, 2015
Tuesday, February 24, 2015
Wednesday, February 25, 2015

Issue No. 11

Twenty-sixth, twenty-seventh, twenty-eighth, twenty-ninth, thirtieth, thirty-first and thirty-second meetings:

Study on challenges relating to
First Nations infrastructure on reserves

INCLUDING:
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Housing on First Nations Reserves:
Challenges and Successes)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Deuxième session de la
quarante et unième législature, 2013-2014-2015

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

PEUPLES AUTOCHTONES

Président :
L'honorable DENNIS GLEN PATTERSON

Le mercredi 28 janvier 2015
Le mardi 3 février 2015
Le mercredi 4 février 2015
Le mardi 17 février 2015
Le mercredi 18 février 2015
Le mardi 24 février 2015
Le mercredi 25 février 2015

Fascicule nº 11

Vingt-sixième, vingt-septième, vingt-huitième, vingt-neuvième, trentième, trente et unième et trente-deuxième réunions :

Étude sur les problèmes liés à l'infrastructure
dans les réserves des Premières Nations

Y COMPRIS :
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(La situation du logement dans les Premières nations :
Défis et réussites)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

51863-51876-51889-51904-51917-51934-51943

STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Dennis Glen Patterson, *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beyak	Lovelace Nicholas
* Carignan, P.C. (or Martin)	Moore
	Ngo
* Cowan (or Fraser)	Raine
	Sibbeston
Enverga	Tannas

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Dyck replaced the Honourable Senator Watt (*February 19, 2015*).

The Honourable Senator Watt replaced the Honourable Senator Dyck (*February 16, 2015*).

The Honourable Senator Dyck replaced the Honourable Senator Watt (*February 4, 2015*).

The Honourable Senator Tannas replaced the Honourable Senator Andreychuk (*February 3, 2015*).

The Honourable Senator Watt replaced the Honourable Senator Dyck (*February 2, 2015*).

The Honourable Senator Andreychuk replaced the Honourable Senator Tannas (*February 2, 2015*).

The Honourable Senator Moore replaced the Honourable Senator Fraser (*January 29, 2015*).

The Honourable Senator Dyck replaced the Honourable Senator Campbell (*January 29, 2015*).

The Honourable Senator Wallace was removed from the membership of the committee, substitution pending (*January 29, 2015*).

The Honourable Senator Tannas replaced the Honourable Senator Oh (*January 29, 2015*).

The Honourable Senator Enverga replaced the Honourable Senator Lang (*January 29, 2015*).

The Honourable Senator Fraser replaced the Honourable Senator Moore (*January 28, 2015*).

The Honourable Senator Oh replaced the Honourable Senator Tannas (*January 27, 2015*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Enverga (*January 27, 2015*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Dyck (*January 26, 2015*).

The Honourable Senator Enverga replaced the Honourable Senator Oh (*December 19, 2014*).

The Honourable Senator Sibbeston replaced the Honourable Senator Watt (*December 16, 2014*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Dennis Glen Patterson

Vice-présidente : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Beyak	Lovelace Nicholas
* Carignan, C.P. (ou Martin)	Moore
	Ngo
* Cowan (ou Fraser)	Raine
	Sibbeston
Enverga	Tannas

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Dyck a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 19 février 2015*).

L'honorable sénateur Watt a remplacé l'honorable sénatrice Dyck (*le 16 février 2015*).

L'honorable sénatrice Dyck a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 4 février 2015*).

L'honorable sénateur Tannas a remplacé l'honorable sénatrice Andreychuk (*le 3 février 2015*).

L'honorable sénateur Watt a remplacé l'honorable sénatrice Dyck (*le 2 février 2015*).

L'honorable sénatrice Andreychuk a remplacé l'honorable sénateur Tannas (*le 2 février 2015*).

L'honorable sénateur Moore a remplacé l'honorable sénatrice Fraser (*le 29 janvier 2015*).

L'honorable sénatrice Dyck a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 29 janvier 2015*).

L'honorable sénateur Wallace a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 29 janvier 2015*).

L'honorable sénateur Tannas a remplacé l'honorable sénateur Oh (*le 29 janvier 2015*).

L'honorable sénateur Enverga a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 29 janvier 2015*).

L'honorable sénatrice Fraser a remplacé l'honorable sénateur Moore (*le 28 janvier 2015*).

L'honorable sénateur Oh a remplacé l'honorable sénateur Tannas (*le 27 janvier 2015*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Enverga (*le 27 janvier 2015*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénatrice Dyck (*le 26 janvier 2015*).

L'honorable sénateur Enverga a remplacé l'honorable sénateur Oh (*le 19 décembre 2014*).

L'honorable sénateur Sibbeston a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 16 décembre 2014*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, January 28, 2015
(50)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:51 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Fraser, Lang, Ngo, Oh, Patterson, Raine and Sibbeston (8).

In attendance: Julie Cool, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 25, 2014, the committee continued its consideration of the challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

Manto Sipi Cree Nation:

Michael Yellowback, Chief;

Daniel Ross, Councillor.

Mr. Yellowback made a statement and answered questions.

Mr. Ross made a statement and answered questions.

At 8:05 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 3, 2015
(51)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:35 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Enverga, Moore, Ngo, Patterson, Raine and Watt (7).

In attendance: Julie Cool, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 janvier 2015
(50)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se rencontre aujourd'hui à 18 h 51 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Dennis Glen Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Fraser, Lang, Ngo, Oh, Patterson, Raine et Sibbeston (8).

Également présente : Julie Cool, analyste, Services 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 mardi 25 février 2014, le comité poursuit son étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Nation des Cris de Manto Sipi :

Michael Yellowback, chef;

Daniel Ross, conseiller.

M. Yellowback fait une déclaration et répond aux questions.

M. Ross fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 5, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 3 février 2015
(51)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se rencontre aujourd'hui à 9 h 35 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Dennis Glen Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Enverga, Moore, Ngo, Patterson, Raine et Watt (7).

Également présente : Julie Cool, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 25, 2014, the committee continued its consideration of the challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

Castlemain Group:

Jeffrey Frank, Senior Director.

Native Commercial Credit Corporation, Aboriginal Savings Corporation of Canada:

Jean Vincent, President and General Manager.

Mr. Frank made a statement and answered questions.

Mr. Vincent made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 4, 2015
(52)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:55 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Enverga, Moore, Ngo, Patterson, Raine and Tannas (7).

In attendance: Julie Cool, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 25, 2014, the committee continued its consideration of the challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

RBC Royal Bank:

Doris Bear, Head of Regional Aboriginal Banking Strategies;

Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Markets.

Bank of Montreal:

Stephen Fay, Head of Aboriginal Banking, Commercial Banking Headquarters.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 février 2014, le comité poursuit son étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Castlemain Group :

Jeffrey Frank, directeur principal.

Société de crédit commercial autochtone, Société d'épargne des Autochtones du Canada :

Jean Vincent, président-directeur général.

M. Frank fait une déclaration et répond aux questions.

M. Vincent fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 4 février 2015
(52)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 55 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Dennis Glen Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Enverga, Moore, Ngo, Patterson, Raine et Tannas (7).

Également présente : Julie Cool, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté le mardi 25 février 2014, le comité poursuit son étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

RBC Banque Royale :

Doris Bear, chef, Stratégies régionales en matière de services bancaires aux Autochtones;

Harry Willmot, gestionnaire principal, Marchés autochtones.

Banque de Montréal :

Stephen Fay, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Opérations bancaires commerciales.

TD Bank Group:

Clint Davis, Vice President, Aboriginal Banking.

First Nations Bank of Canada:

Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer.

Ms Bear, Mr. Fay, Mr. Davis and Mr. Martell each made a statement and, together with Mr. Willmot, answered questions.

At 8:36 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 17, 2015
(53)

[*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 Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Enverga, Ngo, Patterson, Raine, Tannas and Watt (7).

In attendance: Julie Cool and Brittany Collier, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 25, 2014, the committee continued its consideration of the challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

As an individual:

Robert Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

Public Policy Forum:

Julie Cafley, Vice-President.

Mr. Serson made a statement and answered questions.

Ms Cafley made a statement and answered questions.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Groupe Banque TD :

Clint Davis, vice-président, Services bancaires aux Autochtones.

Banque des Premières Nations du Canada :

Keith Martell, président et chef de la direction.

Mme Bear, M. Fay, M. Davis et M. Martell font chacun une déclaration puis, avec M. Willmot, répondent aux questions.

À 20 h 36, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 17 février 2015
(53)

[*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 Dennis Glen Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Enverga, Ngo, Patterson, Raine, Tannas et Watt (7).

Également présente : Julie Cool, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté le mardi 25 février 2014, le comité poursuit son étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Robert Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

Forum des politiques publiques :

Julie Cafley, vice-présidente.

M. Serson fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Cafley fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, February 18, 2015
(54)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:50 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Enverga, Ngo, Patterson, Raine, Tannas and Watt (7).

In attendance: Julie Cool and Brittany Collier, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 25, 2014, the committee continued its consideration of the challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

Birch Narrows First Nation:

Jonathon Sylvestre, Chief.

Lac La Ronge Indian Band:

Tayven Roberts, Director, Public Works & Housing.

Chief Sylvestre made a statement.

Mr. Roberts made a statement and, together with Chief Sylvestre, answered questions.

At 8:13 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 18 février 2015
(54)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 50 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Dennis Glen Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Enverga, Ngo, Patterson, Raine, Tannas et Watt (7).

Également présentes : Julie Cool et Brittany Collier, analystes, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté le mardi 25 février 2014, le comité poursuit son étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations et sur les solutions possibles. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Première Nation Birch Narrows :

Jonathon Sylvestre, chef.

Bande indienne du lac La Ronge :

Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement.

Le chef Sylvestre fait une déclaration.

M. Roberts fait une déclaration puis, avec le chef Sylvestre, répond aux questions.

À 20 h 13, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, February 24, 2015
(55)

[*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 Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Dyck, Enverga, Moore, Ngo, Patterson and Raine (7).

Other senator present: The Honourable Senator Watt (1).

In attendance: Julie Cool and Brittany Collier, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

OTTAWA, le mardi 24 février 2015
(55)

[*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 Dennis Glen Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Dyck, Enverga, Moore, Ngo, Patterson et Raine (7).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Watt (1).

Également présentes : Julie Cool et Brittany Collier, analystes, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 25, 2014, the committee continued its consideration of the challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESS:

Dentons Canada LLP:

Michael Ledgett, Co-Chair, National Infrastructure & Public-Private Partnership Group.

Mr. Ledgett made a statement and answered questions.

At 11 a.m., the committee suspended.

At 11:10 a.m., the committee resumed.

The Honourable Senator Dyck moved:

That the following special study budget application (challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves) be approved for submission to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

General Expenses	16,250
TOTAL	$ 16,250

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Moore moved:

And that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make final edits and to approve the final budget submission.

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

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 25, 2015
(56)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:50 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Dyck, Enverga, Moore, Patterson, Raine and Sibbeston (7).

In attendance: Julie Cool, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 février 2014, le comité poursuit son étude sur les problèmes, et les solutions possibles, liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 4 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Dentons Canada S.E.N.C.R.L. :

Michael Ledgett, co-chef, groupe national spécialisé en partenariats public-privé et en infrastructures.

M. Ledgett fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 heures, la séance est suspendue.

À 11 h 10, la séance reprend.

L'honorable sénateur Dyck propose :

Que le budget suivant pour l'étude spéciale (les problèmes, et les solutions possibles, liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations) soit approuvé et présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Dépenses générales	16 250
TOTAL	16 250 $

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Moore propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à apporter des modifications définitives et à approuver la version finale du budget.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 25 février 2015
(56)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 50 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Dennis Glen Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Dyck, Enverga, Moore, Patterson, Raine et Sibbeston (7).

Également présente : Julie Cool, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 25, 2014, the committee continued its consideration of the challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

WITNESSES:

Nak'azdli Indian Band:

Peter Erickson, Hereditary Chief and Capital, Housing and Lands Administrator, Band Office (by video conference).

District of Fort St. James:

Rob MacDougall, Mayor (by video conference);

Kevin Crook, Chief Administrative Officer (by video conference).

Federation of Canadian Municipalities:

Jacques Nadeau, Director, National Programs;

Theo Breedon, Manager, Program Development, National Programs.

Mr. Nadeau made a statement.

Mr. Erickson made a statement.

Mr. MacDougall made a statement and, together with Mr. Nadeau, Mr. Erickson, Mr. Breedon and Mr. Crook, answered questions.

At 8:13 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 février 2014, le comité poursuit son étude sur les problèmes, et les solutions possibles, liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n^o^ 4)*

TÉMOINS :

Bande indienne de Nak'azdli :

Peter Erickson, chef héréditaire et administrateur des services d'immobilisation et de logement et des terres, Bureau de la bande (par vidéoconférence).

District de Fort St. James :

Rob MacDougall, maire (par vidéoconférence);

Kevin Crook, dirigeant principal de l'administration (par vidéoconférence).

Fédération canadienne des municipalités :

Jacques Nadeau, directeur, Programmes nationaux;

Theo Breedon, gestionnaire, Élaboration des programmes, Programmes nationaux.

M. Nadeau fait une déclaration.

M. Erickson fait une déclaration.

M. MacDougall fait une déclaration puis, avec MM. Nadeau, Erickson, Breedon et Crook, répond aux questions.

À 20 h 13, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, February 17, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

EIGHTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, February 25, 2014 to examine and report on challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves, now tables its interim report entitled *Housing on First Nation Reserves: Challenges and Successes*.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 17 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 25 février 2014 à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes, et les solutions possibles, liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations, dépose maintenant son rapport provisoire intitulé *La situation du logement dans les Premières nations : Défis et réussites*.

Respectueusement soumis,

Le président,

DENNIS GLEN PATTERSON

Chair

(*Text of the report appears following the evidence*.)

(*Le texte du rapport figure après les témoignages*.)

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, January 28, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:51 p.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Dennis Glen Patterson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good evening, ladies and gentlemen. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples either here in this room, via CPAC or the Web. I am Dennis Patterson from Nunavut. I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

Our mandate is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally, but this evening we're hearing testimony on a specific order of reference we've been working on, authorizing us to examine and report on the challenges and potential solutions relating to infrastructure on reserves, including housing, community infrastructure, and innovative opportunities for financing and more effective collaborative strategies. We've completed our hearings on housing and are now focusing our study on infrastructure.

Today I'm pleased to welcome the Manto Sipi Cree Nation, a small First Nation with a population of approximately 800, located 850 kilometres northeast of Winnipeg and 255 kilometres southeast of Thompson, Manitoba. Manto Sipi Cree Nation requested to appear before the committee to discuss a proposal conducted by the committee regarding the financing of an infrastructure initiative.

Welcome. Before we proceed to hear from you, I would like to go around the table and ask the members of the committee to introduce themselves.

Senator Sibbeston: Nick Sibbeston, Northwest Territories.

Senator Campbell: Larry Campbell, British Columbia.

Senator Fraser: Joan Fraser, Quebec.

Senator Oh: Victor Oh, Ontario.

Senator Ngo: Thanh Hai Ngo, Ontario.

Senator Raine: Nancy Greene Raine, British Columbia.

Senator Lang: Daniel Lang, Yukon.

The Chair: The North is well represented tonight. We have the three territories covered.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 janvier 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 51, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs, bonsoir. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs et à tous les membres du public qui assistent à la séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones ou qui la regardent sur les ondes de CPAC ou sur le Web. Je suis Dennis Patterson, sénateur du Nunavut, et j'ai le privilège de présider les travaux du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Le mandat du comité consiste à examiner les projets de loi et les questions qui touchent les peuples autochtones du Canada en général, mais ce soir, nous allons entendre des témoignages dans le contexte d'un ordre de renvoi précis nous autorisant à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes et les solutions possibles liés à l'infrastructure dans les réserves, notamment pour ce qui est du logement, des infrastructures communautaires, des options de financement novatrices et des stratégies de collaboration plus efficaces. Nous avons terminé nos audiences sur la question du logement, et notre étude sera maintenant axée sur l'infrastructure.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir des représentants de la Nation des Cris de Manto Sipi, une petite Première Nation qui compte en tout 800 habitants. Elle est située à environ 850 kilomètres au nord-ouest de Winnipeg et à 255 kilomètres au sud-est de Thompson, au Manitoba. La Nation des Cris de Manto Sipi a demandé à comparaître devant le comité afin de discuter d'une proposition élaborée par la communauté concernant le financement d'une initiative d'infrastructure.

Soyez les bienvenus. Avant d'entendre votre témoignage, j'aimerais faire un tour de table et inviter les membres du comité à se présenter à tour de rôle.

Le sénateur Sibbeston : Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Campbell : Larry Campbell, de la Colombie-Britannique.

La sénatrice Fraser : Joan Fraser, du Québec.

Le sénateur Oh : Victor Oh, de l'Ontario.

Le sénateur Ngo : Thanh Hai Ngo, de l'Ontario.

La sénatrice Raine : Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Lang : Daniel Lang, du Yukon.

Le président : Le Nord est bien représenté ce soir; nous avons un représentant pour chacun des trois territoires.

Colleagues, I know you'll join me in welcoming our witnesses from Manto Sipi Cree Nation, Chief Michael Yellowback and Councillor Daniel Ross.

We look forward to your presentation. You can expect questions from the senators following your presentation. Please go ahead.

Michael Yellowback, Chief, Manto Sipi Cree Nation:

[*The witness spoke in his Native language.*]

In standing before this committee, I would like to acknowledge our people, the people that we represent. I also acknowledge, in honour, the chairperson of this Senate committee, including the committee members here today.

My name is Chief Michael Yellowback, and I represent the First Nation citizens of Manto Sipi. Today we come before this committee to address the ongoing challenges that we've experienced when it comes to housing and the challenges that we have faced after we accommodated every household in Manto Sipi back in 1998 for our people to have the benefit of running water.

The practice of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada to provide major capital funding to upgrade central and essential community infrastructure, while at the same time not providing adequate capital resources to ensure the retrofitting of homes to receive these upgraded services, is one of the most significant challenges relating to First Nation infrastructure on reserves.

For example, although AANDC invested in a major capital project to connect the Manto Sipi Cree Nation to the Manitoba Hydro integrated transmission system in 1997 through the North Central Transmission Project, and although AANDC funded the major capital project to construct water and waste water treatment facilities at the Manto Sipi Cree Nation, AANDC did not provide a corresponding capital allocation to ensure that our homes could actually be hooked up to the these newly upgraded essential public services.

Before that, our houses had 15-amp service when we had Manitoba Hydro diesel-powered generation stations. With the introduction of this new transmission line, we were to have an upgrade to 200-amp service, but at the same time, there was no cost associated to upgrade those retrofit costs for the houses. At the same time, our community wanted water and sewer services.

The leadership back in the day approached the department, and they proposed $1 million be advanced from our band base capital. Secondly, $769,000 was borrowed from the bank. This liability crippled our First Nation, but at the same time, we saw the benefits of having running water. In northeastern Manitoba, we are the first First Nation to have running water for each of our households.

Chers collègues, je vous demande de bien vouloir accueillir avec moi nos témoins de la Nation des Cris de Manto Sipi, Michael Yellowback, chef, et Daniel Ross, conseiller.

Nous avons bien hâte d'entendre votre exposé, qui sera suivi d'une période de questions. Je vous invite maintenant à prendre la parole.

Michael Yellowback, chef, Nation des Cris de Manto Sipi :

[*Le témoin s'exprime dans une langue autochtone.*]

Je tiens aujourd'hui à saluer notre peuple, le peuple que nous représentons. Je salue également le président et les membres du comité sénatorial.

Je m'appelle Michael Yellowback et je suis le chef de la Première Nation des Cris de Manto Sipi. Nous comparaissons aujourd'hui devant le comité afin de régler les problèmes auxquels nous sommes confrontés depuis longtemps en matière de logement et les difficultés que nous éprouvons depuis que chaque foyer de Manto Sipi bénéficie de l'eau courante, c'est-à-dire depuis 1998.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a beau verser des fonds d'immobilisations pour améliorer les infrastructures communautaires centrales et essentielles, il ne fournit pas les ressources financières nécessaires à la rénovation des résidences qui seront reliées à ces services améliorés. C'est là l'un des principaux problèmes auxquels cette Première Nation doit faire face sur le plan des infrastructures.

Par exemple, même si le ministère a investi dans un projet d'immobilisations de grande envergure afin de raccorder la Première Nation des Cris de Manto Sipi au réseau de transport intégré de Manitoba Hydro en 1997, dans le cadre du projet Centre-Nord, et même s'il a financé le projet visant à construire des installations de traitement de l'eau et des eaux usées à Manto Sipi, il n'a pas fourni le financement correspondant pour veiller à ce que nos maisons puissent recevoir ces nouveaux services publics essentiels.

Avant cela, toutes nos maisons disposaient d'un branchement électrique de 15 ampères, lorsque nous étions reliés aux centrales alimentées au diesel de Manitoba Hydro. Avec l'introduction de ces nouvelles lignes de transport d'énergie, nous pouvions être munis d'un service de 200 ampères, mais en même temps, aucun coût n'était prévu pour la rénovation de nos maisons à cet effet. Notre communauté voulait toutefois des services d'eau et de traitement des eaux usées.

Le chef de l'époque a signalé le problème au ministère, et on nous a proposé une avance de 1 million de dollars sur le capital de base accordé à la bande. Ensuite, on a emprunté 769 000 $ à la banque. Cette dette a en quelque sorte ruiné notre Première Nation, mais cela dit, nous reconnaissons les avantages d'avoir l'eau courante. Au nord-est du Manitoba, la Nation des Cris de Manto Sipi a été la première à avoir l'eau courante dans chacun de ses foyers.

With that decision to accommodate our people, we could not have housing for 10 years. We were forced into co-management. Our people suffered because 70 per cent of our population consists of individuals who are 29 years and under. We have an increasing population. Our band base capital has not increased for 30 years despite our rapid increase in population.

I have been involved in our administration department and am going on my third term as chief of my community, and I've always advocated to the department that we need to be funded according to our population. How can you effectively deliver these types of services given the demands to our people when there are funding inequities?

This is why a majority of First Nations are in intervention. Some First Nations do not have any economic development to capitalize on resource development to subsidize what we need because we are located in isolated communities where 80 per cent of our youth are losing hope.

These are the pictures that were distributed today — mould, including in this same room where you see these two children. We have band base capital of $381,000. We cannot even continue or see how to address these renovations.

For five or six years running, Canada was voted as the one of the best countries to live in in the world. I've always disagreed with that, especially when our people are living in Third World conditions.

The other one that I'd like to bring to your attention is that the city of Winnipeg, right now, has a boil-water advisory. Every day other First Nations are subject to that, but they do not garner national attention. Yet, when an urban centre meets these challenges, right away it makes it to the news.

I come from an organization called Keewatin Tribal Council. The majority of our communities within the KTC region are also in situations like ours. Our community gets daily calls to address housing. A lot of studies have been done on Aboriginal people, and things need to change.

I don't want to disrespect the Senate, but at the same time there's the compassion that I have for my people who continue to suffer on a daily basis living in these overcrowded houses. You would not see this in urban environments. Approximately 60 per cent of our housing units would be considered condemned. We even have one housing unit that was built in 1969, but we were forced to make renovations to accommodate a young family of six. There was one family who had close to 18 people living in a four-bedroom house.

En décidant de nous prêter à la demande de notre peuple, nous n'avions plus de fonds pour le logement, et ce, pour une période de 10 ans. Nous avons été contraints à une cogestion. Évidemment, des gens en ont souffert, puisque 70 p. 100 de notre population est âgée de 29 ans et moins. Notre population augmente sans cesse. Notre capital de base pour la bande n'a pas augmenté depuis 30 ans, malgré une augmentation démographique rapide.

Je m'occupe de nos services d'administration, et j'en suis à mon troisième mandat comme chef de ma collectivité, et j'ai toujours fait valoir qu'il nous fallait un financement en fonction de notre population. Comment peut-on assurer la prestation de ce type de services et répondre aux besoins de la population avec de telles iniquités dans le financement?

C'est la raison pour laquelle la plupart des Premières Nations sont dans une situation d'intervention. Certaines d'entre elles n'ont pas les moyens de tirer profit du développement économique pour répondre à leurs besoins. Nous sommes situés dans des collectivités isolées dans lesquelles 80 p. 100 de nos jeunes perdent espoir.

Voici les photos que nous avons distribuées aujourd'hui — on peut y voir de la moisissure, même dans cette chambre où vivent ces deux enfants. Nous avons un capital de base de 381 000 $. Cette somme est loin d'être suffisante pour effectuer ces rénovations.

Cela fait maintenant cinq ou six années d'affilée que le Canada figure parmi les pays où l'on vit le mieux dans le monde. Je n'ai jamais approuvé ce classement, surtout quand on sait que notre peuple vit dans des conditions similaires à celles du tiers monde.

J'aimerais attirer votre attention sur une autre question. Au moment où l'on se parle, la ville de Winnipeg est sous le coup d'un avis d'ébullition de l'eau. Or, chaque jour, les Premières Nations font face à ce type de problème, mais cela ne retient pas l'attention du public. Pourtant, lorsqu'un grand centre urbain est confronté à cette situation, cela fait tout de suite les manchettes.

Je viens d'une organisation qui s'appelle le Conseil tribal du Keewatin. La plupart des collectivités dans cette région sont également aux prises avec ces difficultés. Notre collectivité reçoit des appels tous les jours au sujet du logement. On a réalisé de nombreuses études sur les peuples autochtones, et on a conclu que les choses doivent changer.

Je ne veux pas manquer de respect au Sénat, mais en même temps, je ressens la souffrance que vit mon peuple au quotidien. Les gens doivent s'entasser dans des maisons surpeuplées. On ne verrait pas cela en milieu urbain. Près de 60 p. 100 de nos logements seraient condamnés. Nous avons même un logement qui a été construit en 1969, mais nous avons dû y effectuer des rénovations pour permettre à une famille de six de s'y installer. Une autre famille, qui comptait près de 18 membres, vivait dans une maison de quatre chambres.

There is a backlog of housing in our community of approximately 60 houses. In today's costs, it would cost us $300,000 just to build one house, and we only get, in our band base capital, $381,000. Something is wrong with that picture.

I believe that our children are our future and they need to grow up in an environment that is safe and comfortable, but right now we don't have that. It always brings me so many emotions when I talk about this. I have been a leader for my community for close to eight years and in administration close to 10 years, working in the administration department. When I see the federal government commit funding to other countries, it just makes me sad. But I hope, with the work that is done by this Senate committee, that improvements to capital infrastructure on First Nations can be achieved.

For us, too, our water and sewer infrastructure is at capacity as well. We've been advocating that the department upgrade our water and sewer treatment plants, and we are just falling on deaf ears.

I don't want to take too much of your time. I would also like, if I may, have Councillor Daniel Ross say a few words.

Daniel Ross, Councillor, Manto Sipi Cree Nation: I guess you heard pretty well why we are here appearing before you. We get pretty emotional when we discuss things like infrastructure in our community, the way we live, the way we see our children growing up in a bad environment regarding mouldy houses. We don't need to see that, but we do see that now on a daily basis.

When that Manitoba Hydro North Central line project came in, there should have been a study done on how to accommodate the houses at that time, because when you bring new power into another existing house, that's inadequate. More plans should have been made on how to better equip the existing house.

We saw one drawback that's catching up to us. Let me go back a little bit.

When we first installed these electrical power systems in our housing units, we weren't advised that we should have an HRV unit included in each housing unit, so they weren't. Now it's starting to come back on us. Probably it's just my thinking, but that's where all the mould is coming from. The heat and water vapours can't go anywhere, so they turn into mould. That's where you get all these problems in our housing units.

We feel that proper studies should have been done by the federal government and even Manitoba Hydro before they installed the new power to our housing units. We see evidence of it every day now. Our housing units, like the chief said, could be condemned if somebody really took a look at them. Drastic steps need to be taken to improve our housing units, not just in our community but in surrounding communities as well. Every time we get together with other community leaders, we discuss

Nous avons un énorme arriéré en matière de logement dans notre collectivité. Environ 60 logements devraient y être construits. Au coût d'aujourd'hui, cela représenterait 300 000 $ par unité, alors que le capital de base pour la bande ne s'élève qu'à 381 000 $. Manifestement, il y a quelque chose qui cloche.

Je considère que nos enfants sont notre avenir et qu'ils méritent de grandir dans un environnement sain et confortable, mais ce n'est pas le cas au moment où je vous parle. Je deviens toujours très émotif lorsque j'en parle. Cela fait près de 8 ans que je suis le chef de ma collectivité et près de 10 ans que je m'occupe de l'administration. Quand je vois le gouvernement fédéral accorder des fonds à d'autres pays dans le besoin, j'en suis profondément attristé. J'espère toutefois que le travail accompli par le comité du Sénat permettra d'améliorer les infrastructures des Premières Nations.

Nos infrastructures d'aqueduc et d'égouts ont atteint leur capacité maximale. Nous demandons au ministère de mettre à niveau nos usines de traitement de l'eau et des eaux usées, mais nos réclamations ne sont pas entendues.

Sans vouloir prendre trop de votre temps, j'aimerais que notre conseiller, Daniel Ross, puisse vous dire quelques mots.

Daniel Ross, conseiller, Nation des Cris de Manto Sipi : Vous connaissez à présent la raison pour laquelle nous comparaissons devant vous aujourd'hui. La question des infrastructures dans notre collectivité nous tient vraiment à cœur, car elle influe sur notre mode de vie et sur la façon dont nos enfants grandissent. Ils vivent dans des maisons envahies par la moisissure. Nous préférerions ne pas être témoins de ce genre de choses, et pourtant, c'est ce que nous voyons, jour après jour.

Lorsque le projet Centre-Nord de Manitoba Hydro a été mis sur pied, il aurait fallu, à l'époque, étudier comment y relier les maisons. Il ne suffit pas de brancher la nouvelle ligne de transport d'électricité aux maisons existantes. Il faut d'abord les équiper à cet effet, et cela aurait dû être mieux planifié.

Tout cela a eu des répercussions, et nous en payons la note aujourd'hui. Permettez-moi de retourner un peu en arrière.

Lorsque nous avons installé les systèmes d'alimentation électrique dans nos logements, on ne nous avait pas dit qu'il fallait avoir un ventilateur récupérateur de chaleur dans chaque logement. Nous en subissons aujourd'hui les conséquences. À mon avis, c'est ce qui est à l'origine de toute la moisissure. La chaleur et les vapeurs ne peuvent s'échapper, alors elles causent de la moisissure. C'est de là que découlent tous les problèmes dans nos logements.

Nous estimons que des études adéquates auraient dû être réalisées par le gouvernement fédéral et même par Manitoba Hydro avant qu'on ne relie la nouvelle ligne à nos logements. Nous en voyons les effets quotidiennement. Nos logements, comme le chef l'a dit, seraient condamnés si quelqu'un les inspectait. Il faut absolument prendre des mesures draconiennes pour corriger la situation, non seulement dans notre collectivité, mais dans les collectivités avoisinantes également. Chaque fois

these situations and how to better our communities. We do address them, but like the chief said, it's falling on deaf ears. With the help of this standing Senate committee and with whatever you recommend, I hope there's improvement in our communities.

The Chair: Thank you for describing the housing situation and your challenges in such detail.

I'd like to ask you about the school project, as we're looking at more than just housing in this study. I understand that your community is part of a northern schools P3 project that is aiming to build and maintain four schools in four different communities in your region. I wonder if you could tell us basically how that's going and whether you're making progress, please.

Mr. Yellowback: Our community, Manto Sipi, has been involved in trying to secure a school since 1997. We did three feasibility studies, the first one being in 1996. Afterwards, we got a letter from the department in December 1998 that we were to proceed with our new school. It took several years after that to get the project going. In 2005, the department gave us the go-ahead to construct our new school.

In 2006, we went for the architectural design. The Department of Indian Affairs spent over $600,000 on that phase. I mention this because we were ready to move to the construction phase when the project was stopped by the department, even though they had invested $600,000 in the architectural design, and nobody ever questioned it. So $600,000 just went down the drain.

Several years later, I believe it was November 2010, I got a call: "Would you be interested in participating in P3 discussions on constructing schools?" We jumped at the opportunity that involved other First Nation communities. It was described to us that if we proceeded, it would be a new and innovative way of constructing schools on reserves. The talks progressed and the department also spent funds to have this dialogue. At the end of the day, the department made the decision not to pursue P3 to construct schools.

Now we are involved with three other First Nations in this northern schools funding project. I was told that it's progressing. At the same time, given the history in our community when the new school was stopped in 2006, we still have some reservations. We hope that will not happen again.

We are happy that our young children will finally get a new educational facility. The old school infrastructure has been overcrowded since it opened. In 1992, the department brought in three ATCO temporary trailers for classrooms. I have yet to

que nous nous réunissons avec les dirigeants d'autres collectivités, nous discutons de ces situations et des façons d'améliorer les choses. Nous voulons agir, mais comme le chef l'a dit, le ministère fait la sourde oreille. Grâce à l'aide de votre comité et à vos recommandations, quelles qu'elles soient, j'espère que nous pourrons voir des améliorations dans nos collectivités.

Le président : Je vous remercie d'avoir décrit la situation du logement et les difficultés auxquelles vous êtes confrontés avec autant de détails.

J'aimerais vous poser quelques questions sur le projet concernant les écoles, étant donné que nous nous penchons sur d'autres aspects que le logement dans le cadre de cette étude. Je crois savoir que votre collectivité participe à un projet de PPP visant à construire et à entretenir quatre écoles dans quatre collectivités de votre région. Pourriez-vous nous dire où en sont les choses aujourd'hui et si vous faites des progrès?

M. Yellowback : Notre collectivité, Manto Sipi, essaie d'obtenir son école depuis 1997. Nous avons réalisé trois études de faisabilité, dont la première remonte à 1996. Ensuite, nous avons reçu une lettre du ministère en 1998 nous informant que nous pouvions aller de l'avant avec notre projet. Il a fallu plusieurs années pour démarrer le projet, mais en 2005, le ministère nous a donné le feu vert pour entreprendre la construction de notre nouvelle école.

En 2006, on a procédé à la conception architecturale. Le ministère des Affaires indiennes a dépensé plus de 600 000 $ pour cette phase du projet. Si je vous parle de tout cela, c'est parce que nous étions prêts à passer à l'étape de la construction lorsque le ministère a décidé de mettre fin au projet, et ce, même s'il avait investi 600 000 $ dans la conception architecturale. Personne n'a remis cela en question, et 600 000 $ ont été gaspillés.

Plusieurs années plus tard, si je ne me trompe pas, c'était en novembre 2010, j'ai reçu un appel me demandant si nous étions intéressés à prendre part à des discussions au sujet de la construction d'écoles en PPP. Nous avons tout de suite saisi l'occasion, qui comportait également une collaboration avec d'autres collectivités des Premières Nations. On nous a dit qu'il s'agissait d'une façon tout à fait novatrice de construire des écoles sur les réserves. Les pourparlers allaient bon train, et le ministère a même dépensé de l'argent pour tenir ce dialogue, mais au final, le ministère a choisi de ne pas opter pour le PPP pour construire des écoles.

Maintenant, nous collaborons avec trois autres Premières Nations dans le cadre de ce projet de construction d'écoles dans le Nord. On m'a dit que les choses avançaient. En même temps, étant donné ce que nous avons vécu dans notre collectivité, lorsqu'on a mis fin à notre projet en 2006, nous avons tout de même certaines réserves. Nous espérons que la situation ne se répétera pas.

Cela dit, nous nous réjouissons pour nos jeunes enfants, qui auront finalement un nouvel établissement d'enseignement. L'école existante est surpeuplée depuis son ouverture. En 1992, le ministère a installé trois roulottes temporaires ATCO comme

receive an answer from the department as to what their definition of "temporary" is. Over 20 years later, we are still using those ATCO trailers. Just three years ago, they brought in five more ready-to-move buildings, RTMs, to accommodate our students. This is why we pushed our community, along with the chiefs from the other three communities, to get this project going; so I'm happy to hear that it's going.

We selected a school project coordinator, and we're going to move ahead with the architectural design. It is anticipated that the materials for these schools will be shipped in the winter of 2017, with an anticipated opening of January 2019 for all the schools.

The Chair: That's very useful information. Thank you.

Senator Sibbeston: I want to go back to the pictures that you provided of some of the houses in your community. When you look at them, they're pretty terrible. There is one picture of a ceiling that is all rotted. Obviously the roof is leaking and the floor has the tiles off. One part of people's reaction would be, "Well, that is terrible." On the other hand, a lot of people would say, "Come on, what's the matter with you guys? Can't you fix your housing by yourselves? And why do you depend on the federal government for everything? Why do you depend on the federal government to fix your housing?" Most people in our country look after their own houses, and it's only Indian people, First Nations people, that kind of depend on the federal government for their houses. I think it would be good if you could explain to us and to the Canadian people, who don't know very much about First Nations living in remote parts of the country, why this is so.

I come from the Northwest Territories, way up in the North, and I'm familiar with the lives of First Nations people. Only one or two generations ago people lived in the bush. People lived along lakes and rivers. Eventually the government enticed and encouraged people to move into a community because of schooling, and in many ways it's easier to administer. They began providing housing and stuff like that.

While First Nations people were living in the bush, they were fine. They hunted, trapped, fished and provided their own means of living. But when they came to town, the rules changed. It's a whole different life, living in the bush as opposed to living in town. I know that therein lies some of the answer; the cultural and social changes from living in the bush compared to living in a community. I'm aware of that, but I think it would serve some purpose if you could explain it to Canadians: Why don't you just fix your own houses? Why do you look to the federal government to do it? That's because it's never going to happen. It's going to take so many years.

Mr. Yellowback: I thank you for your comment.

I guess the first response I would provide to that comment is that when we converted our housing units and retrofitted them with running water, we did not anticipate, nor were we told, that

salles de classe. Je n'ai toujours pas reçu la réponse du ministère quant à sa définition du mot « temporaire ». Vingt ans plus tard, nous nous servons toujours de ces classes portatives. Il y a trois ans, on a installé cinq autres bâtiments mobiles pour répondre à la demande. C'est la raison pour laquelle notre collectivité et les chefs des trois autres collectivités exercent des pressions pour faire avancer le projet; je suis ravi d'entendre que les choses vont bon train.

Nous avons choisi un coordonnateur de projet, et nous irons de l'avant avec la conception architecturale. Nous nous attendons à ce que les matériaux de construction nous soient expédiés à l'hiver 2017, avec une date d'ouverture prévue de janvier 2019 pour toutes les écoles.

Le président : Merci pour ces renseignements fort utiles.

Le sénateur Sibbeston : J'aimerais revenir aux photos des maisons de votre collectivité que vous nous avez fournies. Ces maisons sont dans un piètre état. On voit ici un plafond qui est complètement pourri. Évidemment, le toit coule et le plancher est en train de se décoller. Certaines personnes trouveraient la situation déplorable. Par contre, il y en a d'autres qui diraient : « C'est quoi votre problème? Vous n'arrivez pas à réparer vos maisons vous-mêmes? Et pourquoi dépendriez-vous du gouvernement fédéral pour tout? Pourquoi comptez-vous sur le gouvernement fédéral pour réparer vos maisons? » La plupart des gens au pays s'occupent de leur propre maison, et ce sont seulement les Indiens et les membres des Premières Nations qui dépendent du gouvernement fédéral pour leurs maisons. Je pense qu'il serait bon que vous expliquiez pourquoi il en est ainsi aux Canadiens qui ne connaissent pas très bien les conditions des Premières Nations dans les régions éloignées du pays.

Personnellement, je viens des Territoires du Nord-Ouest, et je sais très bien comment vivent les peuples des Premières Nations. Il y a à peine une ou deux générations, les gens vivaient dans la forêt, le long des lacs et des rivières. Le gouvernement a amené les gens à se rassembler en communauté, notamment pour l'éducation, mais aussi parce qu'à bien des égards, c'était plus facile à gérer. On a ensuite commencé à leur fournir des logements et ainsi de suite.

Lorsque les membres des Premières Nations vivaient dans la forêt à l'époque, ils étaient très bien. Ils chassaient, trappaient, pêchaient et assuraient leur survie. Toutefois, lorsqu'ils sont arrivés en ville, les choses ont changé. Vivre dans le bois n'est pas comme vivre en communauté. Voilà qui explique un peu la situation; on passe d'un mode de vie à un autre. Les changements sur les plans culturel et social sont assez radicaux. Je pense qu'il serait utile que vous expliquiez aux Canadiens pourquoi vous ne réparez pas tout simplement vos maisons et pourquoi vous vous tournez toujours vers le gouvernement fédéral. C'est parce que cela ne se réglera jamais. Il faudra beaucoup trop de temps.

M. Yellowback : Je vous remercie de votre question.

Premièrement, sachez que lorsque nous avons converti nos logements pour qu'ils puissent recevoir l'eau courante, nous n'avions pas prévu que cela se produirait, car personne ne nous

we would expect this because this was the first time our people had running water. My colleague mentioned that there was also inadequate installation of HRV units.

At the same time, to respond to your question, our band base capital alone is only $381,000. From there, a surcharge of $27,800 is taken right off the bat and we have to pay for insurance; that's $40,000. We're trying to secure CMHC units but we have to go through bonding as well. Our capital plan has to come out of there to accommodate the bonding for CMHC units.

The other thing is that we have submitted a Management Action Plan to address our debt and a portion of that, from our capital plan, is committed to addressing our overall debt.

There is another question that I would respond to: Our First Nations, particularly our community, are trying to capitalize on resource development in our communities. This is the way to address the challenges we face in our communities. Too many times, industry will come to extract our resources and not include First Nations. In northern Manitoba alone, $3 billion worth of resources is extracted. How much of that goes to First Nations? Zero. If we had our fair share of these benefits, I would not be here today sitting in front of this Senate committee. We have a large lithium deposit about 10 kilometres from our community. We're trying to capitalize on that.

We now understand that we have to think outside the box. At the same time, currently, we cannot address our social shortfalls until the challenges and the bureaucracy we face with the federal and provincial governments give us our fair share in economic development opportunities.

Right now we're focusing more on economic development to address our housing needs, but it's a challenge when there's roadblock after roadblock.

The Chair: Thank you. Maybe I can follow up on your answer before I turn to Senator Greene Raine.

You mentioned the long-term loan that was secured to put in running water. I believe that was in 1998, and that was electrification as well. In your response, you also mentioned the challenge of getting CMHC units.

I do understand that there was a plan to convert some housing units to a Section 10 project, which would have converted those homes so that you could get some rental revenue from the Shelter Allowance Program. You can correct me, but I believe some 70 houses were converted. I understand that the hope or the intention was that those shelter allowance revenues could help

l'avait dit. C'était la première fois que nous avions l'eau courante. Mon collègue a parlé du fait que nous ne disposions pas de ventilateurs-récupérateurs de chaleur.

En même temps, pour répondre à votre question, le capital de base de la bande n'est que de 381 000 $. À partir de là, on soustrait des frais supplémentaires de 27 800 $ et nous devons payer l'assurance, c'est-à-dire 40 000 $. Nous tentons d'obtenir des logements de la SCHL, mais nous devons également passer par le cautionnement. Notre plan d'immobilisations doit sortir de là pour fournir le cautionnement pour les logements de la SCHL.

De plus, nous avons présenté un Plan d'action de la gestion pour rembourser notre dette et une partie de notre plan d'immobilisations est consacrée au remboursement de notre dette totale.

J'aimerais également répondre à une autre question. Nos Premières Nations, surtout dans notre collectivité, tentent de tirer parti de la mise en valeur des ressources dans les collectivités, afin de relever les défis auxquels elles sont confrontées. Toutefois, trop souvent, l'industrie exploite nos ressources sans la participation des Premières Nations. Par exemple, dans le Nord du Manitoba, on extrait des ressources d'une valeur de 3 milliards de dollars. Quelle proportion des profits est envoyée aux Premières Nations? Zéro. Si nous obtenions notre juste part de ces profits, je n'aurais pas besoin de comparaître devant votre comité du Sénat aujourd'hui. Nous avons un gisement de lithium important à environ 10 kilomètres de notre collectivité, et nous essayons d'en tirer parti.

Nous comprenons maintenant que nous devons sortir des sentiers battus. En même temps, nous ne pourrons pas résoudre nos problèmes sociaux tant que les défis et les problèmes de bureaucratie ne seront pas réglés et tant que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne nous donneront pas accès aux occasions de développement économique qui nous reviennent.

En ce moment, nous nous concentrons surtout sur le développement économique pour répondre à nos besoins en matière de logement, mais c'est un défi lorsque les obstacles ne font que se succéder.

Le président : Merci. J'aimerais faire un suivi de votre réponse avant de donner la parole à la sénatrice Greene Raine.

Vous avez mentionné le prêt à long terme qui a été obtenu pour installer l'eau courante. Je crois que c'était en 1998, et cela comprenait aussi l'électrification. Dans votre réponse, vous avez également mentionné les problèmes liés à l'acquisition de logements de la SCHL.

D'après ce que je comprends, il y avait un plan visant à convertir certains logements aux termes de l'article 10, c'est-à-dire qu'on aurait converti ces logements afin d'obtenir un revenu de location du Programme d'allocation-logement. Corrigez-moi si je me trompe, mais je crois qu'on a converti quelque 70 logements. Je crois comprendre qu'on espérait que les revenus de l'allocation-

repayment of the loan for the electrification and water. Could you tell me how that has turned out and whether that was of assistance?

Mr. Yellowback: Securing those two loans created additional financial burden for our community. Sure, I was told that we've repaid this from our own shelter allowances through Section 10. But at the same time, the majority of the repayment of our debt has gone to paying these loans as opposed to trying to renovate these houses.

You have to understand that some of these houses were built in the 1960s, 1970s and the 1980s. These 70 houses that you are referring to are in deplorable condition today, and it's hard. With the $769,000 that we borrowed, and we are not counting the interest that we had to pay already, it has been very high and a challenge for us. It took about 10 years to get a ministerial loan guarantee to access CMHC Section 95 housing, but we've done our due diligence to try and get more housing.

Right now we have 130 units in our community. Within the last four years we've constructed about 28, with an additional 5 coming next summer. But at the same time, going through CMHC creates additional liability because we have to pay those funds back. It is not necessarily just these two loans; we are trying to address our housing shortage, which we approximate at 60 houses.

Senator Raine: I don't quite know where to start. It sounds like an almost hopeless situation that you're in.

Before you hooked up to the new hydro and you were on the original hydro, which was diesel supplied, were the houses better then? Did the new hydro, new plumbing and water services create this mould problem and the problems with deterioration of the houses? Were the houses sounder before the modern hydro and water?

Mr. Ross: I would say no because some of the houses back then had two-by-four walls on them, and now they have two-by-six walls. But with the heating, the electric furnace, you had to pretty well put your furnace on full blast to heat up your house. Back then, heating wise, it was much better with a wood stove. You could get more heat and put firewood in your wood stove. That would last, and you would not have that much financial burden.

Right now, once you turn on your furnace during winter months, you get a monthly bill between maybe $300 and $600 in some houses just to heat your house. Some of these houses don't have the proper windows or doors on them, and that's where you lose all the heat.

logement aident à rembourser le prêt obtenu pour l'électrification et l'installation de l'eau courante. Pouvez-vous me dire si ce plan s'est concrétisé et si cela vous a aidés?

M. Yellowback : L'obtention de ces deux prêts a créé un fardeau financier supplémentaire pour notre collectivité. Bien sûr, on m'a dit que nous l'avions remboursé à partir de notre allocation-logement aux termes de l'article 10. Toutefois, en même temps, la grande partie du remboursement de notre dette a servi à payer ces prêts au lieu de servir à rénover ces logements.

Il faut comprendre que certains de ces logements ont été construits dans les années 1960, 1970 et 1980. Les 70 logements auxquels vous faites référence sont dans un état pitoyable aujourd'hui, et c'est difficile. Avec les 769 000 $ que nous avons empruntés, et nous ne comptons pas les intérêts que nous avons déjà dû rembourser, c'est très élevé et cela a été très difficile pour nous. Il nous a fallu environ 10 ans pour obtenir une garantie de prêt ministérielle pour avoir accès aux logements de la SCHL aux termes de l'article 95, mais nous avons fait preuve de diligence et nous avons tenté d'obtenir plus de logements.

En ce moment, notre collectivité compte 130 logements. Au cours des quatre dernières années, nous avons construit environ 28 logements, et 5 autres logements seront construits cet été. Mais en même temps, faire affaire avec la SCHL crée une responsabilité supplémentaire, car nous devons rembourser ces fonds. Il ne s'agit pas seulement de ces deux prêts, car nous tentons de régler notre pénurie de logements qui, selon nos estimations, représente environ 60 logements.

La sénatrice Raine : Je ne sais pas vraiment par où commencer. Il semble que vous êtes dans une situation désespérée.

Avant la connexion au nouveau réseau hydroélectrique, c'est-à-dire lorsque vous étiez connectés au réseau initial alimenté au diesel, les logements étaient-ils en meilleur état? Le nouveau réseau hydroélectrique, la nouvelle plomberie et les nouveaux services d'eau ont-ils créé ces problèmes de moisissure et de détérioration des logements? Les logements étaient-ils en meilleur état avant l'installation des systèmes modernes d'hydroélectricité et d'eau?

M. Ross : Je dirais que non, car certains des logements de l'époque avaient des murs construits en deux par quatre, et maintenant ces murs sont construits avec des deux par six. Toutefois, il fallait pratiquement faire fonctionner la fournaise électrique au maximum pour réussir à les chauffer. À l'époque, le chauffage fonctionnait beaucoup mieux si on utilisait un poêle à bois. On pouvait obtenir plus de chaleur en ajoutant du bois dans le poêle. Cela durait plus longtemps, et ce n'était pas si dispendieux.

En ce moment, lorsqu'il faut faire fonctionner la fournaise pendant les mois d'hiver, dans certaines maisons, la facture d'électricité peut être de 300 à 600 $ par mois seulement pour le chauffage. Certains de ces logements n'ont pas les bonnes portes ou les bonnes fenêtres, et la chaleur s'échappe.

To answer your question, back then if you used the wood stove it was good, but in today's age I guess it's not.

Senator Raine: Is there a good source of wood for heat in your area?

Mr. Ross: Yes. We have a lot.

Senator Raine: We visited some northern communities in northern Ontario, and it seems like the houses being built were not designed for the North; they were designed for the South. Maybe it seems like they are nice and modern, but if they are not designed for that climate, then you come up with problems. If you had to start over, would you design a different kind of house?

Mr. Yellowback: We've said many times that the National Building Code does not conform to our environment. I think that's one of the challenges we face. When we apply for CMHC housing, we have to abide by the National Building Code.

Senator Raine: It strikes me that, as Senator Sibbeston said, when you lived in the bush in small cabins you built yourself, you were probably more comfortable than 10 years down the road in a modern house in a community. Something is not right here. Our challenge is how do we come up with sustainable homes that work for your people going forward?

Mr. Yellowback: What I would say is get our people involved, our technicians, who are well versed in our natural environment.

One of the things we found is that when we tried to address our concerns about constructing a house in our communities, they don't listen to us.

Senator Raine: Yet you have to take what they say because they are giving you the money for it?

Mr. Yellowback: Yes.

Senator Raine: What is happening with the new school? Who is designing that? Will that work in your environment?

Mr. Yellowback: There are about 300 communities involved and at least we will have a say. We'll have a voice because one of the things that we were advised is that the construction of the four schools will have a new innovative approach as opposed to —

Senator Raine: Your innovation?

Mr. Yellowback: Yes.

Senator Raine: You also provided us with information about the rising hydro rates, which adds insult to injury. It strikes me that when they came in to offer this wonderful hydro, they have now made you an addict to the hydro and that has not been a very good solution to living well.

Pour répondre à votre question, à l'époque, si vous utilisiez un bon poêle à bois c'était bien, mais aujourd'hui, je crois que la situation ne s'est pas améliorée.

La sénatrice Raine : Y a-t-il une bonne source de bois de chauffage dans votre région?

M. Ross : Oui. Nous en avons de grandes quantités.

La sénatrice Raine : Nous avons visité des collectivités dans le Nord de l'Ontario, et il semble que les logements en construction n'étaient pas conçus pour le Nord, mais plutôt pour le Sud. Ils semblent peut-être beaux et modernes, mais s'ils ne sont pas conçus pour résister au climat, les problèmes surgiront. Si vous deviez tout recommencer, préconiseriez-vous un autre type de logement?

M. Yellowback : Nous avons répété que le Code national du bâtiment ne correspond pas à notre environnement. Je crois que c'est l'un des défis auxquels nous sommes confrontés. Lorsque nous faisons une demande de logement de la SCHL, nous devons nous conformer au Code national du bâtiment.

La sénatrice Raine : Il me semble, comme l'a dit le sénateur Sibbeston, que lorsque vous viviez dans le bois dans de petites cabanes que vous construisiez vous-même, vous étiez probablement plus confortables que 10 ans plus tard dans une maison moderne au sein d'une collectivité. Il y a quelque chose qui cloche. Notre défi consiste à déterminer comment nous pouvons concevoir des logements durables qui répondent aux besoins de votre peuple.

M. Yellowback : Je vous suggère de consulter nos gens, nos techniciens, car ils connaissent bien notre milieu naturel.

Nous nous sommes rendu compte que lorsque nous tentons d'exprimer nos préoccupations liées à la construction de logements dans nos collectivités, on ne nous écoute pas.

La sénatrice Raine : Pourtant, vous devez accepter ce que ces personnes vous disent, car elles vous donnent l'argent dont vous avez besoin?

M. Yellowback : Oui.

La sénatrice Raine : Que se passe-t-il avec la nouvelle école? Qui en dresse les plans? Conviendra-t-elle à votre milieu?

M. Yellowback : Il y a environ 300 collectivités participantes et nous aurons au moins notre mot à dire. Nous aurons une voix, car l'une des choses qu'on nous a dites, c'est que la construction des quatre écoles suivra une nouvelle approche innovatrice au lieu de...

La sénatrice Raine : Votre innovation?

M. Yellowback : Oui.

La sénatrice Raine : Vous nous avez également fourni des renseignements au sujet de l'augmentation des tarifs d'hydroélectricité, et elle représente un double affront. Il me semble que lorsqu'on vous a offert cette merveilleuse hydroélectricité, on vous a rendus dépendants de cette source d'énergie et elle n'a pas vraiment amélioré votre qualité de vie.

Mr. Yellowback: Right now, for me personally, my hydro bill is well over $300. It varies from house to house. Some have gotten a bill for $500. Just today we found out one hydro bill was over $1,200 for one month.

Senator Raine: That's the combination of the insulation and the poor design where you open the door and all the heat goes outside, no double doors, no double windows.

Mr. Yellowback: Yes.

Senator Raine: When you are going forward now and building new houses — you say you built 28 houses in the last four years — are they the same kind of houses that were built and are not working?

Mr. Yellowback: It's a little bit different. As I said, we have to abide by the National Building Code, but we do our best to try and accommodate those and conform to the CMHC guidelines as well.

Also, before the retrofit of our units, especially in the washroom area with the specialized flooring, specialized aluminum tiles, we didn't have those in our communities when we retrofitted these housing units. Within the last five years we've had about 60 houses that we had to renovate their washrooms at a cost of a minimum of $5,000 to $10,000 per house.

Senator Raine: Because the flooring just didn't work?

Mr. Yellowback: The flooring, yes. We had one toilet almost crumble down to the crawlspace.

Senator Raine: It's obvious that the building code doesn't help your houses.

Mr. Yellowback: No.

Senator Raine: What strikes me is you can go around our country and find pioneer homes built in the early 1900s and they are still standing.

Mr. Yellowback: We have one cabin built about 40 years ago located about 40 miles downriver. It's still standing and in very good condition.

Senator Raine: Is there anything stopping you from building that kind of a house today?

Mr. Yellowback: Yes, the Department of Indian Affairs.

Senator Raine: What would that kind of house cost to build compared to the cost of the new houses?

Mr. Yellowback: It would be much more economical.

We have tried to start up our sawmill to utilize our resources to construct our homes, but the challenge is having the department recognize these houses and to address any renovations, or whatnot, to constructing these houses, because we have potential in constructing our own homes.

M. Yellowback : En ce moment, ma facture d'hydroélectricité personnelle s'élève bien au-delà de 300 $. Cela dépend de chaque logement. Certaines personnes paient 500 $. Aujourd'hui, nous avons découvert qu'une facture d'électricité s'élevait à plus de 1 200 $ pour un mois.

La sénatrice Raine : C'est la combinaison de l'isolation et de la mauvaise conception qui fait en sorte que lorsque vous ouvrez la porte, toute la chaleur s'échappe, car il n'y a aucune double porte ou double fenêtre.

M. Yellowback : Oui.

La sénatrice Raine : Lorsque vous construisez de nouveaux logements maintenant — vous avez dit que vous aviez bâti 28 maisons au cours des quatre dernières années —, s'agit-il du même type de maison qui a été construite et qui ne convient pas?

M. Yellowback : C'est un peu différent. Comme je l'ai dit, nous devons nous conformer au Code national du bâtiment, mais nous faisons de notre mieux pour nous conformer à ce code et aux lignes directrices de la SCHL.

De plus, avant la rénovation de nos logements, nous n'avions pas ces planchers spécialisés, c'est-à-dire les tuiles d'aluminium spécialisées, dans les salles de bain des logements de la collectivité lorsque nous les avons rénovés. Au cours des cinq dernières années, nous avons dû rénover la salle de bain d'environ 60 maisons à un coût minimal de 5 000 $ à 10 000 $ par maison.

La sénatrice Raine : Parce que le plancher ne convenait pas?

M. Yellowback : Le plancher, oui. Nous avons vu une toilette pratiquement s'effondrer dans le vide sanitaire.

La sénatrice Raine : Il est évident que le Code du bâtiment ne convient pas à vos maisons.

M. Yellowback : Non.

La sénatrice Raine : Ce que je trouve surprenant, c'est que partout au pays, on peut trouver des maisons de pionniers construites au début des années 1900 qui sont toujours debout.

M. Yellowback : Nous avons une cabane qui a été construite il y a environ 40 ans et qui est située à environ 40 milles en aval de la rivière. Elle est toujours debout et elle est en très bon état.

La sénatrice Raine : Y a-t-il quelque chose qui vous empêche de bâtir ce type de maison aujourd'hui?

M. Yellowback : Oui, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

La sénatrice Raine : Quel serait le coût de ce type de maison comparativement au coût des nouvelles maisons?

M. Yellowback : Elles seraient beaucoup plus économiques.

Nous avons tenté d'ouvrir notre propre scierie pour utiliser nos ressources afin de construire nos maisons, mais la difficulté, c'est de faire en sorte que le ministère reconnaisse ces maisons et s'occupe des rénovations, de la construction de ces maisons, et cetera, car nous avons le potentiel de construire nos propres maisons.

Senator Raine: What is the size of the timber where you live? Is it big enough timber to build log homes?

Mr. Yellowback: Oh, yes.

Senator Raine: Yet a log home would not be approved by CMHC? Is that what you're telling me?

Mr. Yellowback: Yes.

Senator Raine: We built a log home, my husband and I. We didn't do it ourselves, but we lived in a log home and it was the best home we've ever lived in.

Mr. Yellowback: We heard from one other First Nation that challenged it as well.

Senator Raine: Somebody told me that it is not that it wouldn't be approved; it is that it would be more expensive. But you disagree with that?

Mr. Yellowback: Yes, we disagree with that.

Senator Raine: Because you can use your local labour then?

Mr. Yellowback: Yes.

Senator Raine: Thank you very much for this. It has been very helpful.

Senator Fraser: I hope this question isn't based on an excessive lack of information. I do have a significant lack of information because I'm not a regular member of this committee; I'm just fortunate enough to be here this evening.

I'm interested in the paper you provided about the history and in particular the history of the construction. I'm sure this came from you, yes?

Mr. Yellowback: Yes.

Senator Fraser: At that time, load-bearing joists were cut to accommodate the pipes. Plumbing stacks into attics were not sealed properly, resulting in loss of heat and allowing moisture into the attic, which condenses on the underside of the roofs, rotting the sheathing and causing leaks. Groundcovers in crawlspaces were not properly sealed when water and sewer lines were installed, resulting in water seepage and flooding and, I suppose, more mould.

Did you not have any recourse? In the South when builders do something deadly wrong you can go after them, and sometimes you will actually get your money back. Did you try? Were you able to do that?

La sénatrice Raine : Quelle est la taille des billes de bois où vous vivez? Conviennent-elles à la construction de maisons en bois rond?

M. Yellowback : Oh oui.

La sénatrice Raine : Pourtant, une maison en bois rond ne serait pas approuvée par la SCHL? Est-ce bien ce que vous me dites?

M. Yellowback : Oui.

La sénatrice Raine : Mon mari et moi avons bâti une maison en bois rond. Nous ne l'avons pas bâtie nous-mêmes, mais nous avons vécu dans une maison en bois rond et c'est la meilleure maison dans laquelle nous avons vécu.

M. Yellowback : Nous avons entendu les représentants d'une autre Première Nation qui ont également contesté cette situation.

La sénatrice Raine : Quelqu'un m'a dit que le problème, ce n'est pas que ce type de maison ne serait pas approuvé, c'est qu'il serait plus dispendieux. Mais vous êtes en désaccord avec cette affirmation?

M. Yellowback : Oui, nous sommes en désaccord avec cette affirmation.

La sénatrice Raine : Parce que vous pouvez utiliser votre main-d'œuvre locale?

M. Yellowback : Oui.

La sénatrice Raine : Je vous remercie beaucoup. Vos réponses ont été très utiles.

La sénatrice Fraser : J'espère que ma question n'est pas fondée sur un manque excessif de renseignements. Il me manque beaucoup d'information, car je ne suis pas membre du comité, j'ai seulement la chance d'être ici ce soir.

Le document que vous nous avez fourni sur l'histoire et surtout sur l'histoire de la construction m'intéresse. Je suis sûre que ce document vient de vous, n'est-ce pas?

M. Yellowback : Oui.

La sénatrice Fraser : À l'époque, des solives portantes ont été coupées pour créer un espace pour les tuyaux. Des colonnes de plomberie n'ont pas été scellées de façon appropriée, ce qui a provoqué des pertes de chaleur et de la moisissure dans le grenier, et cette dernière se condense sous les toits, pourrit le revêtement et cause des fuites. Les revêtements de sol dans les vides sanitaires n'ont pas été scellés de façon appropriée lorsque les conduites d'eau et d'égout ont été installées, ce qui a entraîné le suintement de l'eau et des inondations et, je présume, encore plus de moisissure.

N'aviez-vous aucun recours? Dans le Sud, lorsque des constructeurs font une erreur monumentale, vous pouvez les poursuivre en justice, et parfois, vous pouvez obtenir un remboursement. Avez-vous essayé? Avez-vous été en mesure de le faire?

Mr. Yellowback: One of the things is that, as I stated in my earlier presentation, the majority of our housing units were built in the 1960s, 1970s, 1980s and early 1990s. We did not anticipate this when we retrofitted our housing units because our housing units, until 1998 I was told, could not sustain the new water and sewer that came in.

We've tried to the best of our ability to address the issues. Given the funding allocation that we get from the department and trying to do our part to address these issues, we're doing just one small step at a time.

The whole picture is that four years ago we had one individual who went from house to house estimating how much it would cost to address these problems you are referring to, and it was close to $500,000.

When you say going after these individuals, the majority of these are local labour. They've received training, but at the same time I was told that under the CMHC applications we do have hired contractors, including also when constructing schools. When they are done, we have no recourse.

Senator Fraser: That was my question, because some of these things, cutting load-bearing joists, for example, you ought to be able to get your money back, but you were not able to? You could not go after them?

Mr. Yellowback: The thing is, in our community, when these houses were built, we did not anticipate having running water.

Senator Fraser: I do appreciate that. I'm sure people were doing their best to try and make the new systems fit into the older houses, but it sounds to me as if something went terribly wrong right there at that very beginning stage, and it's very sad that you were not able to have recourse going back.

Mr. Ross: I would like to add something to that regarding the seepage into the houses. A lot of it had to do with soil conditions also.

Where our community is located is all peat moss and silty clay. When all these houses were connected to the water and sewer, a bed of sand and gravel was put on top of the pipes. But with the groundwater, that's where seepage went into some houses that had a pretty bad silty clay foundation. So that's where some of it came into, where some of the houses have mould problems regarding that.

Senator Fraser: Basically the soil testing would not have been adequate to show that the sand bed was not adequate?

Mr. Ross: Yes.

Senator Fraser: Oh, my goodness; thank you so much.

M. Yellowback : Comme je l'ai dit dans mon exposé plus tôt, la grande partie de nos logements ont été construits dans les années 1960, 1970, 1980 et au début des années 1990. Nous n'avions pas prévu cela lorsque nous avons rénové nos logements, car on m'a dit que jusqu'en 1998, nos logements ne pourraient pas soutenir le nouveau système d'eau et d'égout.

Nous avons fait de notre mieux pour résoudre les problèmes. Étant donné le financement que nous recevons du ministère et les efforts que nous déployons pour résoudre ces problèmes, nous procédons une petite étape à la fois.

Dans l'ensemble, il y a quatre ans, une personne a visité chaque maison pour estimer les coûts liés à la résolution des problèmes que vous avez mentionnés, et la facture s'élevait à près de 500 000 $.

Vous suggérez de poursuivre ces individus en justice, mais le problème, c'est que la majorité d'entre eux font partie de la main-d'œuvre locale. Ils ont reçu une formation, mais en même temps, on m'a dit que conformément aux applications de la SCHL, nous avons des sous-traitants, ce qui est également vrai dans la construction des écoles. Lorsqu'ils ont terminé, nous n'avons aucun recours.

La sénatrice Fraser : C'était ma question, car certaines de ces choses, par exemple le fait de couper les solives portantes, devraient vous permettre d'obtenir un remboursement, mais vous n'avez pas été en mesure d'y arriver? Vous ne pouviez pas les poursuivre en justice?

M. Yellowback : Le problème, c'est que dans notre collectivité, lorsque ces maisons ont été construites, nous n'avions pas prévu que nous aurions l'eau courante.

La sénatrice Fraser : Je comprends. Je suis certaine que les gens faisaient de leur mieux pour installer les nouveaux systèmes dans les vieilles maisons, mais il me semble que les choses ont terriblement mal tourné dès le début de ces travaux, et il est malheureux que vous n'ayez pas été en mesure d'avoir des recours à ce moment-là.

M. Ross : J'aimerais ajouter quelque chose en ce qui concerne le suintement de l'eau dans les maisons. Une grande partie du problème était également liée aux conditions du sol.

Notre collectivité est située sur un terrain recouvert de sphaigne et d'argile limoneuse. Lorsque toutes ces maisons ont été reliées au système d'eau et d'égout, on a versé un lit de sable et de gravier sur les tuyaux. Toutefois, l'eau souterraine a suinté dans certaines maisons qui reposaient sur une mauvaise fondation d'argile limoneuse. De plus, cela a causé certains problèmes de moisissure dans les maisons.

La sénatrice Fraser : Essentiellement, l'analyse du sol n'était pas adéquate et n'a pas révélé que le lit de sable ne convenait pas?

M. Ross : C'est exact.

La sénatrice Fraser : Oh mon Dieu. Merci beaucoup.

Senator Lang: I would like to pursue one of the statements made earlier. Did you say there was a sawmill in your community?

Mr. Yellowback: Yes.

Senator Lang: Who owns and runs the sawmill, and who buys the lumber?

Mr. Yellowback: We invested in a sawmill. It was our hope that we could utilize our own resources that are available to us, that we could do our own harvesting of the logs. We trained about 10 young men to work on this, but at the same time, we only received limited training and employment funding. We're doing our part, but at the same time it's the issue of funding for us.

Senator Lang: Is the sawmill operating?

Mr. Yellowback: Yes, it is.

Senator Lang: You're actually producing and selling lumber?

Mr. Yellowback: We're not selling lumber.

Senator Lang: I don't quite understand this. It seems to me that if you have a sawmill, you'd use it to provide the lumber to build your houses. It seems one would follow the other. I don't quite understand what happened. How long have you had the sawmill?

Mr. Yellowback: We've had it for two years. We're not like these lumber companies. We are not advanced. We just have that little sawmill machine. One of our long-term goals is to harvest the wood available to us in our area, but our ultimate goal is to construct an actual housing unit when we harvest this wood.

The Chair: Maybe I can follow up on what Senator Fraser was asking. It's impressive that you got hydro and running water, and I think you said you were the first to have running water in your region and you managed to get this by working with the department. But you didn't get the money to hook up the hydro and the water systems. I'm wondering if you could comment on your relations with the department. How could you have secured this major leap forward in progress but not what was needed to make it happen?

Can you describe your working relations? Do they come to your community and engage with you? It seems to have worked in one respect but then faltered. What went wrong?

Mr. Yellowback: I was not involved at the time when this agreement was secured, but in those 10 years, despite the ongoing advocacy for funding shortages, we have had a positive relationship with the department.

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir sur l'une des affirmations qui ont été faites plus tôt. Avez-vous dit qu'il y avait une scierie dans votre collectivité?

M. Yellowback : Oui.

Le sénateur Lang : Qui possède et exploite la scierie, et qui achète le bois de sciage?

M. Yellowback : Nous avons investi dans une scierie. Nous espérions pouvoir utiliser nos ressources, car nous pensions pouvoir couper notre propre bois. Nous avons formé environ 10 jeunes hommes pour travailler à ce projet, mais en même temps, nous avons seulement reçu un financement limité pour la formation et l'embauche. Nous apportons notre contribution, mais nous avons également des problèmes de financement.

Le sénateur Lang : La scierie est-elle en activité?

M. Yellowback : Oui.

Le sénateur Lang : Vous produisez et vous vendez du bois de sciage?

M. Yellowback : Nous ne vendons pas de bois de sciage.

Le sénateur Lang : Je ne comprends pas vraiment. Il me semble que si vous avez une scierie, vous devriez l'utiliser pour fournir le bois de sciage servant à la construction de vos maisons. Il me semble que c'est un enchaînement logique. Je ne comprends pas vraiment ce qui s'est produit. Depuis combien de temps avez-vous la scierie?

M. Yellowback : Nous l'avons depuis deux ans. Nous ne sommes pas comme ces entreprises de bois d'œuvre. Nous n'avons pas d'équipement de pointe. Nous avons seulement cette petite machine de scierie. Un de nos objectifs à long terme est de récolter le bois qui est à notre disposition dans notre région, mais notre objectif ultime est de construire une unité de logement quand nous aurons récolté ce bois.

Le président : Peut-être que je pourrais donner suite aux questions de la sénatrice Fraser. Il est impressionnant de voir que vous avez eu l'hydro et l'eau courante. Je pense que vous avez dit que vous étiez les premiers de votre région à avoir de l'eau courante, et que vous y avez eu droit en travaillant avec le ministère. Pourtant, vous n'avez pas obtenu les fonds nécessaires pour vous brancher aux réseaux d'électricité et d'alimentation en eau. Je me demande si vous pourriez nous parler de vos relations avec les gens du ministère. Comment avez-vous pu réussir à faire ce pas de géant sans obtenir les fonds nécessaires pour mener à bien le projet?

Pourriez-vous nous décrire vos relations de travail avec eux? Est-ce qu'ils se rendent dans vos communautés pour s'entretenir avec vous? Les choses semblent avoir fonctionné jusqu'à un certain point, mais avoir mal tourné par la suite. Que s'est-il passé?

M. Yellowback : Je ne m'occupais pas du dossier au moment où cette entente a été conclue, mais pendant ces 10 ans, malgré nos efforts constants pour dénoncer la pénurie de fonds, nous avons eu de bonnes relations avec les gens du ministère.

Going back to the loans, I don't know, for me, if I was involved, the cost of putting our First Nation into much more liability as opposed to our people getting the benefits of running water and increased hydro in our communities, I would choose the latter. The rest of Canada has benefited from and enjoyed running water for the last century. Up until 1998, our people had to go to the school to take a shower. We had to go to outhouses.

The way the loans were structured, we suffered for 10 years with no new housing, and we had to pay a certain amount each year to the department for the advancement of these funds. So the loan of $769,000, we're still paying today and we will continue to pay for it for over 10 years. That's the financial situation that the department put us in with this intervention.

The Chair: Can you describe the interface you have with the department, which office you deal with and whether they come to your community?

Mr. Yellowback: In general we deal with the Manitoba region in Winnipeg. Yes, department officials come to our community now and then to address our matters. Every three months we have a quarterly meeting; they call it a management action quarterly monitoring meeting. But we don't have any high-level department officials that come from the Manitoba region to our community, just only the lower end of the totem pole, pardon my expression.

The Chair: You've indicated that some progress is being made on the school project, although it seems to be slow. It started out as a P3 project. First Nations are eligible for funding from P3 Canada, I believe, but as I understand, it is no longer a P3 project. Do you know why it's no longer a P3 project? Could you describe the department's involvement with the current project? Do you know how it's working with the other communities in your region?

Mr. Yellowback: We were ecstatic — especially having done our research involved in the discussions of P3 — about the benefits it would bring through the department and the other stakeholders. To us it was a win-win-win situation. But this past May, the department felt that P3 was not the way to go because of maintenance issues, that there was no interest from industry.

I beg to differ. There was a lot of expression, considering that the large financial institutions in Canada were contacting me and other major industry contractors were contacting us. I think that's one of things that would have benefited Canada, the department and First Nations.

Pour revenir aux prêts, je ne sais pas, mais si j'avais eu à choisir entre le fait d'endetter notre Première Nation davantage et le fait de permettre à nos membres de bénéficier de l'eau courante et d'un meilleur approvisionnement électrique, j'aurais opté pour le dernier. Le reste du Canada bénéficie de l'eau courante depuis le siècle dernier. Jusqu'en 1998, nos membres devaient aller à l'école pour prendre une douche. Nous devions aller dehors pour utiliser des toilettes sèches.

À cause de la manière dont les prêts ont été structurés, pendant 10 ans, nous avons souffert du manque de nouveaux logements et, chaque année, nous avons été obligés de payer un certain montant au ministère pour ces avances de fonds. Par conséquent, nous remboursons encore le prêt de 769 000 $, et nous allons continuer de le rembourser pendant plus de 10 ans. Voilà la situation financière dans laquelle le ministère nous a mis en agissant de cette manière.

Le président : Pourriez-vous nous dire comment vous interagissez avec le ministère, quel est le bureau avec lequel vous communiquez et si des représentants se rendent dans votre communauté?

M. Yellowback : En général, nous communiquons avec le bureau de la région du Manitoba, à Winnipeg. Oui, des représentants du ministère viennent dans notre communauté de temps en temps pour aborder des questions qui nous concernent. Tous les trois mois, nous avons une réunion trimestrielle; ils les appellent des réunions trimestrielles de surveillance et d'intervention de la gestion. Par contre, aucun fonctionnaire de haut niveau du bureau de la région du Manitoba ne vient dans notre communauté, seulement ceux qui sont en bas du mât totémique, si vous me pardonnez l'expression.

Le président : Vous avez indiqué que certains progrès sont réalisés en ce qui concerne le projet d'écoles, même s'ils semblent se réaliser lentement. Au départ, il s'agissait d'un projet P3. Les Premières Nations sont admissibles à du financement par P3 Canada, je crois, mais d'après ce que j'ai compris, il ne s'agit plus d'un projet P3. Savez-vous pourquoi ce n'est plus un projet P3? Pourriez-vous nous décrire les interventions du ministère dans le projet actuel? Savez-vous comment il travaille avec les autres communautés dans votre région?

M. Yellowback : Nous étions follement heureux — surtout du fait que, pendant nos recherches, nous avions discuté des P3 — des avantages dont nous pourrions bénéficier du ministère et des autres intervenants. À notre avis, tout le monde aurait été gagnant. Toutefois, en mai dernier, le ministère nous a annoncé qu'il considérait que ce n'était pas la bonne façon de procéder à cause des problèmes d'entretien et du fait que l'industrie n'avait manifesté aucun intérêt à ce sujet.

Je ne suis pas d'accord. Beaucoup d'intérêt a été manifesté, parce que les grandes institutions financières du Canada m'ont contacté et d'autres importants entrepreneurs de l'industrie nous ont contactés. Selon moi, cela aurait été avantageux pour le Canada, le ministère et les Premières Nations.

Because of the way of constructing these schools the traditional route, it gives the contractor much more accountability to construct these schools and the life of the building will last for 40 years.

With that new school, the way it's structured now with this project, it's going good. Like I said, we just elected our new school project coordinator and I know that we have representatives at a department level here in Ottawa that are committed to constructing these four schools for our communities. I commend those individuals who are participating also, but at the same time it's not the P3 we had hoped for. But at least it's a new school for our children.

Senator Oh: Chief, earlier you mentioned that you have a good maintenance guy in your community. According to what you've shown us, the problems are mould and water leaking. You have maintenance that's not good enough as you can't upkeep the housing. Why is he not helping you to maintain your houses?

Mr. Yellowback: I don't believe I said we had a good maintenance record. I think it's the challenges that we face. We get daily calls from our community and we record them. At the same time, the cost of renovating each house surpasses our limited funding capacity to address the needs.

We've always said that our housing is a priority. We've done our strategic planning and housing has been a priority for us. I know that every organization, including the Senate and even Parliament, may think they have a good track record, but they don't. I commend my staff for doing what they try to do for our community, despite the limited opportunities available to address all these concerns in our community.

Senator Oh: Do you receive an annual budget or funding from the government for your nation?

Mr. Yellowback: Yes, we do. According to the National First Nations Infrastructure Investment Plan, we get $381,000, but that's not enough. We have to pay for our winter road from that, our insurance, our bonding, debt retirement and road repairs as well.

Senator Oh: So $381,000 is the only sum you receive from the government?

Mr. Yellowback: Yes.

The Chair: That would be for infrastructure and housing. There would be other funds that the band would receive for education and other areas.

Mr. Yellowback: Yes.

The Chair: To clarify, I think that was your answer.

Mr. Yellowback: To address our O&M costs — education and our O&M buildings.

Du fait que nous construisons ces écoles de la manière traditionnelle, cela accorde à l'entrepreneur une beaucoup plus grande responsabilité décisionnelle pour construire ces écoles, qui dureront 40 ans.

De la manière dont le projet de la nouvelle école est présentement structuré, tout va bien. Comme je l'ai dit, nous venons d'élire notre nouveau coordonnateur du projet d'école, et je sais que des représentants du ministère ici à Ottawa se sont engagés à construire ces quatre écoles pour nos communautés. Je félicite les personnes qui participent aussi, mais ce n'est quand même pas le projet P3 que nous espérions avoir. Au moins, c'est une nouvelle école pour nos enfants.

Le sénateur Oh : Chef, tout à l'heure, vous avez dit que, dans votre communauté, vous avez un homme qui fait de bons travaux d'entretien. Or, d'après ce que vous nous avez montré, vous avez de la moisissure et des fuites d'eau. Les travaux d'entretien ne sont pas bien faits puisque vos maisons ont ces problèmes. Pourquoi ne vous aide-t-il pas à entretenir vos maisons?

M. Yellowback : Je ne pense pas que j'aie dit que nous avions un bon bilan sur le plan de l'entretien. Nous avons ces problèmes. Tous les jours, nous recevons des appels des membres de notre communauté à ce sujet, et nous en prenons note. En même temps, le financement limité auquel nous avons droit ne nous permet pas de rénover toutes les maisons pour répondre aux besoins des gens.

Nous avons toujours dit que notre priorité est le logement. Nous avons effectué notre planification stratégique, et le logement est notre priorité. Je sais que chaque organisation, y compris le Sénat et même le Parlement, doit penser qu'elle a un bon bilan, mais ce n'est pas le cas. Je félicite les membres de mon personnel pour tout ce qu'ils essaient de faire pour notre communauté, malgré les fonds limités dont nous disposons pour régler tous ces problèmes.

Le sénateur Oh : Est-ce que votre nation a droit à un budget ou à un financement annuel du gouvernement?

M. Yellowback : Oui. Aux termes du Plan d'investissement national dans l'infrastructure des Premières Nations, nous recevons 381 000 $, mais cela ne suffit pas. Avec cet argent, nous devons entretenir nos routes l'hiver, payer nos assurances et notre cautionnement, rembourser l'emprunt et réparer nos routes aussi.

Le sénateur Oh : Donc la seule somme d'argent que vous recevez du gouvernement, c'est 381 000 $?

M. Yellowback : Oui.

Le président : C'est la somme qui est destinée à l'infrastructure et aux logements. Vous recevez d'autres fonds pour l'éducation et d'autres domaines.

M. Yellowback : Oui.

Le président : Pour clarifier, je crois que c'était votre réponse.

M. Yellowback : Pour couvrir nos coûts de fonctionnement et d'entretien — l'éducation et nos bâtiments de fonctionnement et d'entretien.

The Chair: On behalf of the committee, I'd like to thank you for coming all this way and for the excellent information you presented to us orally as well as the materials you circulated, including these graphic pictures. Thank you for your willingness to assist us with our work.

With that, colleagues, thank you for being here. Our non-regular members' contributions are appreciated.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, February 3, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:35 a.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Dennis Glen Patterson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples either here in the room or via CPAC or the Web. I am Dennis Patterson from Nunavut, and I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The mandate of this committee is to examine legislation on matters relating to Aboriginal peoples of Canada generally. This morning we are hearing testimony on a specific order of reference authorizing us to examine and report on the challenges and potential solutions relating to infrastructure on First Nation reserves including housing, community infrastructure, and innovative opportunities for financing and more effective collaborative strategies.

We have completed our hearings on housing and are now focusing our study on infrastructure. Today we will hear from two individuals, representing two different organizations. In the first hour we will hear from the Castlemain Group, represented by Mr. Jeffrey Frank. It's a company that provides advisory services to First Nations communities with a focus on management consulting, finance, technology and communications services.

In the second hour, we will have Mr. Jean Vincent of Native Commercial Credit Corporation, Aboriginal Savings Corporation of Canada. His organization is a non-profit corporation that provides financing and advisory services to First Nations in Quebec. Those services include drawing up financing plans, analyzing business projects, seeking financing and providing remote financial management and administrative services.

Le président : Au nom du comité, j'aimerais vous remercier d'être venus de si loin et de l'excellente information que vous nous avez présentée tant de vive voix, que dans les documents que vous avez fait circuler, notamment ces images frappantes. Merci d'avoir bien voulu nous aider dans notre travail.

Sur ce, chers collègues, merci d'avoir été présents. Nous remercions les sénateurs qui ne sont pas des membres réguliers du comité pour leurs contributions.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 3 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs ainsi qu'aux membres du public qui assistent à cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones ou qui la regardent sur la chaîne CPAC ou sur le Web. Je suis Dennis Patterson, du Nunavut, et j'ai le privilège de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Le comité a pour mandat d'examiner des projets de loi et des questions qui ont trait aux peuples autochtones du Canada en général. Ce matin, nous entendrons des témoignages dans le contexte d'un ordre de renvoi précis nous autorisant à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes et les solutions possibles en matière d'infrastructure dans les réserves des Premières Nations, notamment pour ce qui est du logement, des infrastructures communautaires, des options de financement novatrices et des stratégies de collaboration plus efficaces.

Nous avons terminé nos audiences sur la question du logement et nous axerons maintenant notre étude sur l'infrastructure. Aujourd'hui, nous entendrons deux témoins, représentant deux organisations. Durant la première heure, nous entendrons M. Jeffrey Frank, de Castlemain Group, une entreprise qui offre aux communautés des Premières Nations des services consultatifs principalement axés sur la gestion, les finances, la technologie et les communications.

Durant la deuxième heure, nous entendrons M. Jean Vincent, Société de crédit commercial autochtone, Société d'épargne des Autochtones du Canada. Son organisation est une société à but non lucratif qui offre aux Premières Nations du Québec des services consultatifs et de financement, notamment pour la préparation de plans de financement, l'analyse de projets d'entreprise et la recherche de financement. Elle offre également des services administratifs et de gestion financière à distance.

Before proceeding to testimony I would like to go around the table and ask members of the committee to introduce themselves.

Senator Moore: Wilfred Moore from Nova Scotia.

Senator Watt: Charlie Watt from Nunavik.

Senator Raine: Senator Nancy Greene Raine from B.C.

Senator Beyak: Senator Lynn Beyak from Ontario.

The Chair: Thank you, colleagues. I know you will help me in welcoming our first witness, Mr. Jeffrey Frank, Senior Director, Castlemain Group.

We look forward to your presentation, which will be followed by questions.

Jeffrey Frank, Senior Director, Castlemain Group: I want to thank you for this opportunity. Over the last 15 years I have had the privilege of working with over 60 First Nations in all sorts of different capacities. I worked with AANDC and Health Canada representatives in multiple regions, zones and at headquarters here in Ottawa, all focusing on infrastructure. I worked on the First Nations Water Management Strategy with AFN, and Mr. LeBlanc over there was part of that. I was the PM for the Kitchi-Nodin Wind Farm P3 project with Swan Lake First Nation. I was also the PM lately on the Manitoba First Nation schools P3 project, which included Manto Sipi Cree Nation, Bunibonibee Cree Nation, God's Lake First Nation and Wasagamack First Nation.

I will keep this brief because I think it's better for you to ask me questions. I have spent a lot of time looking at previous sessions. Most of the people there I either worked with or for, both chiefs and community representatives, as well as members from Health Canada and AANDC.

It would be great if we just start with the questions and go from there.

Senator Raine: Could you give us a quick summary of the objective of P3, or private-public partnerships? What is the vision for them? I'm not an economist or a very sophisticated person in terms of financing projects, but I can understand where we don't have enough money in the pot to build everything that needs to get built right now. If we can somehow figure out a way to bring in private capital to help, we can spread the public's involvement over the longer period to get things built sooner. I would like to hear a quick summary of why P3s should work.

Mr. Frank: There are two different contexts we should differentiate. First, does it work in the First Nations world, because it's vastly different in terms of infrastructure in the non-First Nations world. There are two reasons that there has been difficulty in starting First Nations P3 projects — I will get to them

Avant que nous commencions à entendre les témoins, j'invite les membres du comité à se présenter.

Le sénateur Moore : Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Watt : Charlie Watt, du Nunavik.

La sénatrice Raine : Sénatrice Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

La sénatrice Beyak : Sénatrice Lynn Beyak, de l'Ontario.

Le président : Merci, chers collègues. Nous allons maintenant accueillir ensemble notre premier témoin, M. Jeffrey Frank, directeur principal, Castlemain Group.

Nous avons hâte d'entendre votre exposé; il sera suivi d'une série de questions.

Jeffrey Frank, directeur principal, Castlemain Group : Je vous remercie de me donner l'occasion de témoigner devant vous. Au cours des 15 dernières années, j'ai eu le privilège de travailler avec plus de 60 Premières Nations dans différentes fonctions. J'ai travaillé avec des représentants d'AADNC et de Santé Canada dans diverses régions et aux administrations centrales ici, à Ottawa, dans des fonctions axées sur l'infrastructure. J'ai travaillé avec l'APN à la Stratégie de gestion de l'eau des Premières Nations, à laquelle a participé M. LeBlanc. J'ai été le gestionnaire du projet de PPP du parc éolien Kitchi-Nodin avec la Première Nation de Swan Lake. Plus récemment, j'ai aussi été gestionnaire du projet de PPP des écoles des Premières Nations du Manitoba, auquel prenaient part la Nation des Cris de Manto Sipi, la Nation des Cris de Bunibonibee, la Première Nation de God's Lake et la Première Nation de Wasagamack.

Je serai bref, car selon moi, il est préférable que vous me posiez des questions. J'ai consulté longuement les comptes rendus des séances antérieures. J'ai travaillé avec ou pour la plupart des gens qui sont venus, les chefs et les représentants des communautés, ainsi que les représentants de Santé Canada et d'AADNC.

Ce serait bien si nous passions aux questions; nous verrons à partir de là.

La sénatrice Raine : Pourriez-vous nous faire un bref résumé de l'objectif des PPP, ou partenariats public-privé? Quelle est la vision à ce sujet? Je ne suis pas une économiste ni une personne très avertie sur le plan des projets de financement, mais je peux comprendre que nous n'avons pas suffisamment de fonds pour construire tout ce qui doit être construit actuellement. Si nous pouvons trouver un moyen d'inclure des capitaux privés, nous pourrons étendre la participation du secteur public sur une période plus longue pour accélérer la construction des infrastructures. J'aimerais que vous nous parliez brièvement de la raison pour laquelle les PPP devraient fonctionner.

M. Frank : Nous devons faire la distinction entre deux différents contextes. D'abord, il faut se demander si cela fonctionne dans le monde autochtone, car les choses y sont très différentes, sur le plan de l'infrastructure, par rapport au monde non autochtone. Deux raisons expliquent pourquoi il est difficile

in a minute. I will talk about the context of why I think P3s are good for First Nations, particularly for remote First Nation communities.

Two of the biggest issues we have on reserve right now, one is the initial quality of construction, which depending on the region is mediocre to poor.

The second part is the long-term care of these facilities. Typical right now is that a lot of these infrastructure projects, especially the building and water infrastructure as well as the delivery infrastructure, tend to last half the lifespan that it should. Various studies have been completed. I'm sure the people at AANDC will give you some data, through their Acres report, on how long things are lasting. But especially for buildings, we're seeing asset values that are half of what they should be even after 10 years, just because of the lack of care.

Where I think P3s come in is that they're self-policing. When you create a P3 project and have an entity that's responsible for the construction, financing and long-term maintenance over a 25- to 30-year period, you have a way to keep them honest as to what they're doing. What I mean is during the bid process, instead of having multiple bids where you go out for a bid for the construction, or even, first, when you go out for a bid for design or construction work, and then you go out for a bid to get it maintained for whatever period of time it is available to the community, there is no real way of holding anybody accountable. In the construction process, you get about a one-year warranty on components of the building. Is it enforceable? In remote First Nations I will say maybe 20 per cent of the time. The reason is the distance and the dollar values in terms of putting these things together and going up into the communities to do the work, not understanding exactly what needs to be done when they're going up there. There may be multiple trips to figure out a singular problem because of the lack of training and expertise in the communities.

Where P3s come in is that you bundle everything into one single contract that contract is held by performance specifications. The simplest way to explain it is this: If the consortium says for the next 20 years it will cost them one dollar a year to take care of a facility, that is written in stone. If its costs them two dollars a year to take care of a facility, they don't come back to the government. They can't come back to the First Nations to say, "We didn't know," because they're responsible for all the design work, the upfront legal work and the financing work. Where a P3 really comes into play and has strength is that the finance groups, the ones who underpin the project in terms of the transfer of risk, they are responsible for the life of that project. So if their contracting partner or their O&M contractor doesn't fulfill their part of the work program, they will hold them responsible

de lancer des projets de PPP pour les Premières Nations — j'y reviendrai dans un instant. Je vais vous parler de la raison pour laquelle je pense que les PPP sont bons pour les Premières Nations, en particulier pour les collectivités isolées des Premières Nations.

Nous avons actuellement deux problèmes principaux dans les réserves; le premier est la qualité initiale de la construction, qui est de médiocre à faible, selon la région.

Le deuxième concerne l'entretien à long terme des installations. En général, actuellement, la durée de vie des projets d'infrastructure, en particulier les bâtiments et l'infrastructure d'approvisionnement en eau, ainsi que l'infrastructure de prestation de services, est souvent deux fois moins longue que ce qu'elle devrait être. Diverses études ont été réalisées à ce sujet. Je suis sûr que les gens d'AADNC pourront vous fournir des données, grâce au rapport d'Acres, sur la durée de vie des infrastructures, mais en ce qui concerne les bâtiments, la valeur des biens est souvent deux fois moins élevée que ce qu'elle devrait être, même après 10 ans, et ce, uniquement en raison du manque d'entretien.

Ce qui rend les PPP avantageux, selon moi, c'est qu'ils assurent une autosurveillance. Lorsqu'on met sur pied un projet de PPP et qu'une seule entité est responsable de la construction, du financement et de l'entretien à long terme sur une période de 25 à 30 ans, on peut s'assurer de son intégrité. Ce que je veux dire, c'est que durant le processus de soumission, lorsqu'on a des soumissions multiples pour la construction, ou d'abord pour les travaux de conception, puis les travaux de construction et enfin l'entretien d'une infrastructure pour la période durant laquelle elle sera accessible à la collectivité, il n'y a pas de moyen véritable de tenir qui que ce soit responsable. Pendant le processus de construction, il y a généralement une garantie d'un an sur les composantes de l'immeuble. Est-elle applicable? Je dirais que dans les collectivités isolées des Premières Nations, elle l'est peut-être dans 20 p. 100 des cas, en raison de la distance et de ce qu'il en coûte pour coordonner tout cela et se rendre dans les collectivités pour faire le travail, en ne sachant pas précisément ce qui doit être fait. Plusieurs déplacements peuvent être nécessaires pour régler un seul problème à cause du manque de formation et de connaissances dans les collectivités.

L'avantage des PPP, c'est qu'on regroupe tout en un seul contrat, et ce contrat est assujetti à des spécifications fonctionnelles. La façon la plus simple de l'expliquer, c'est que si le consortium dit que pour les 20 prochaines années, il lui en coûtera 1 $ pour entretenir une installation, c'est gravé dans la pierre. S'il lui en coûte 2 $ par année pour le faire, il ne peut revenir s'adresser au gouvernement. Il ne peut dire aux Premières Nations qu'il ne le savait pas, car il est responsable du travail de conception, du travail juridique initial et du financement. L'avantage et la force d'un PPP, c'est que les groupes des finances, qui sont à la base du projet sur le plan du transfert des risques, sont responsables de la vie de ce projet. Si leur partenaire contractuel ou l'entrepreneur chargé des services de fonctionnement et d'entretien n'effectue pas sa part du

because the First Nations have the ability to hold payment until they meet those performance specs. That's where self-policing comes in, and that's why instead of having to worry about trying to figure out who is going to correct or fix this thing or be responsible for this, it's all under one entity. That's where the beauty of these P3s comes into play.

Are they for everything? Absolutely not. The best example we have in Canada is what Alberta has done in terms of their schools program. Depending on who you talk to, they've done their fourth iteration. The last two iterations haven't gone that well and they have not seen the value for money that typically we would see. A lot of that is not due to the fact that they are P3s. A lot of it has to do with the fact that they morph them. They added pieces here and there that were outside of the contract. What they did was took a risk-transfer type of project and created more risk than the companies were willing to take on, so everyone backed out or created higher prices to cover that risk.

You can go back to the folks at Alberta Infrastructure, but the first two iterations were very well received. They had a lot of consortiums willing to bid on them. They are more traditional P3 projects. Not that P3s are simple, because they are not, but these were simpler projects.

Hopefully that answers your question.

Senator Raine: Yes, and it begs a further question. If, as you said, they estimated one dollar a year for maintenance costs and it comes up to two dollars per year, does that not invite the risk of the consortium going bankrupt and walking away?

Mr. Frank: Not necessarily. Where everyone gets mixed up is that the amount of homework these consortiums do before they get involved in these contracts is so extensive. That's why the upfront costs of P3s are prohibitive to some people.

By the time you get to financial close on a P3 project, you have figured out — and, as you know, whether you have CIBC or Royal or TD or any of these big investment houses who would back some of these things, they will not leave a stone unturned. We're talking big money here. In terms of the schools project that I was on, the capital cost alone just to build was going to be in the range of about $125 million to $140 million. The total project value of that over its lifespan, and we're looking at about a 25- to 30-year concession period, is going to be close to $260 million or $280 million, depending on market interests. It's not for the faint of heart, and it's a lot of money to put forth.

I will step back for a second. What are the objectives of schools? The objective, especially with schools on reserves, is to have them open to teach kids, not having them shut down for

programme de travail, ils le tiendront responsable, car les Premières Nations ont la possibilité de retenir le paiement jusqu'à ce qu'il réponde aux spécifications fonctionnelles. C'est là qu'intervient l'autosurveillance, et c'est pourquoi il est préférable qu'une seule entité s'occupe de tout cela plutôt que d'avoir à se demander qui va régler un problème ou en assumer la responsabilité. C'est là que l'avantage de ces PPP entre en ligne de compte.

Sont-ils toujours avantageux? Absolument pas. Le meilleur exemple que nous avons au Canada est celui du programme scolaire de l'Alberta. Tout dépend de la personne à qui l'on parle, mais cette province en serait à la quatrième version. Les deux dernières versions n'ont pas donné de très bons résultats ni assuré l'optimisation des ressources que nous verrions habituellement. Cela ne résulte pas du fait qu'il s'agit de PPP; cela résulte principalement du fait qu'on les a transformés. On y a ajouté des éléments ici et là qui n'étaient pas compris dans le contrat. Avec un projet lié au transfert des risques, on a créé davantage de risques que ce que les entreprises étaient prêtes à encourir; tout le monde s'est retiré ou a haussé les prix pour couvrir ces risques.

Vous pouvez consulter les gens d'Infrastructure Alberta, mais les deux premières versions ont été très bien accueillies. Beaucoup de consortiums étaient prêts à soumissionner. Il s'agissait de projets de PPP plus traditionnels. Ce n'est pas que les PPP sont simples, car ils ne le sont pas, mais il s'agissait de projets plus simples.

J'espère que cela répond à votre question.

La sénatrice Raine : Oui, et cela m'amène à vous en poser une autre. Si on a prévu, comme vous l'avez dit, des coûts de 1 $ par année pour l'entretien, mais qu'en fait, il en coûte 2 $ par année, le consortium ne risque-t-il pas de faire faillite et de se retirer?

M. Frank : Pas nécessairement. Ce qu'il faut comprendre, c'est que ces consortiums effectuent un travail de préparation considérable avant de signer ces contrats. C'est la raison pour laquelle certaines personnes trouvent que les coûts initiaux des PPP sont prohibitifs.

Quand vient le moment de la clôture des comptes, dans un projet de PPP, on sait... et comme vous le savez, qu'il s'agisse de la CIBC, de la Banque Royale, de la TD ou de n'importe quelle grande société d'investissement qui contribue à ces projets, elle ne négligera aucun détail. Nous parlons de beaucoup d'argent. En ce qui concerne le programme scolaire dont j'ai parlé, le coût en capital uniquement pour la construction serait d'environ 125 à 140 millions de dollars. La valeur totale du projet, pour toute sa durée de vie, et nous parlons ici d'une période de concession d'environ 25 à 30 ans, sera de 260 ou 280 millions de dollars, selon les intérêts commerciaux. Il ne faut pas avoir froid aux yeux; c'est beaucoup d'argent.

Permettez-moi de revenir un peu en arrière. Quel est l'objectif en ce qui concerne les écoles? L'objectif, en particulier pour les écoles situées dans les réserves, est de les ouvrir afin qu'on puisse

two to three months out of every year, in some cases half a year, because of boiler, HVAC, water, mould or structural issues. That's a pretty common element.

I think you had Chief Michael Yellowback here last week, and he's got teacherages up in Manto Sipi that from the day they were built were defective. They don't have running water or sewage systems. The kids have to go out in minus 40 degrees to walk over to the school to go to the bathroom. I have been in them; they're off-kilter. It's absolutely amazing.

The idea behind public-private partnerships, especially for remote communities, is one that needs to be explored — water, sewer and reserve buildings. That means garages, chief and council centres, community centres and water waste. I think they all fall under that premise that they need to be better. I think what's happened since I've been around is that they're mediocre, and the problem with mediocre is that it doesn't last very long.

The Chair: Mr. Frank, I would like to follow up on the last question from Senator Raine about whether there is a danger of them walking away if the maintenance money isn't enough. As I understand the P3 concept, there is an incentive for the builder not to walk away because they own the asset; so they have to take care of it because that's their revenue stream. Is that correct?

Mr. Frank: Sort of. They don't necessarily own the asset; they kind of rent the asset. I mean that the building itself is still owned in — I guess that's another discussion, but essentially on First Nations, it's owned by the First Nation. The consortium that runs the P3 has the responsibility of maintaining that asset for 30 years, and it has a contractual liability.

What will keep them working within those 30 years is the fact that the way that the money is paid out, the availability payments — I don't know if anyone has talked to you about that — is metered out by an authority, based on conditions set up in an initial contract. For instance, when you pay out after the actual project has been completed, you only meter out 60 per cent of that and then the rest of it is metered out over the next 20 years, whether on a quarterly or monthly basis, but it's not fully metered out at completion.

The other part is that the cost to maintain that facility is also metered out over the next 25 years, based on two things: one is time payments and the other is performance specifics. So if the building doesn't meet its performance specifications at any point in time, you hold that money back until it does.

Basically, you're locked in. Once that contract is signed, the finance group, its contract partner and O&M provider are locked in for the 20 years because of the financial loss if they tried to leave that project. It's almost an idea of self-policing. The construction companies are bound to their finance partners because they are the ones who finance the project. They're the

y enseigner aux jeunes, et non pas de les fermer durant deux ou trois mois chaque année, et dans certains cas la moitié de l'année, à cause de problèmes de chaudière, de CVCA, d'eau, de moisissure ou de structure. C'est assez courant.

Je pense que le chef Michael Yellowback est venu témoigner la semaine dernière; dans la Nation crie de Manto Sipi, il y a des salles de classe temporaires qui ont besoin de réparations depuis le jour où on les a construites. Il n'y a pas d'eau courante ni de système d'égouts. Si les enfants ont besoin d'aller aux toilettes, ils doivent marcher jusqu'à l'école par des températures de 40 degrés sous zéro. Je suis entré dans ces salles; elles sont en piteux état. C'est absolument renversant.

Il faut envisager la création de partenariats public-privé, en particulier dans les collectivités isolées, pour l'eau, les égouts et les bâtiments des réserves, c'est-à-dire les garages, les centres des chefs et des conseils, les centres communautaires et les installations de traitement des eaux usées. Je crois que toutes ces installations doivent être améliorées. Selon moi, elles sont de qualité médiocre et leur durée de vie n'est pas très longue.

Le président : Monsieur Frank, j'aimerais revenir à la dernière question de la sénatrice Raine, qui vous demandait si les consortiums risquent de se retirer si les fonds consacrés à l'entretien sont insuffisants. Si je comprends bien le concept des PPP, le constructeur n'a pas intérêt à se retirer parce qu'il est propriétaire du bien; il doit donc l'entretenir, car c'est sa source de revenus. Est-ce bien cela?

M. Frank : En quelque sorte. Il n'est pas nécessairement propriétaire du bien; il le loue, en quelque sorte. Je veux dire que le bâtiment comme tel appartient encore essentiellement aux Premières Nations — mais c'est là un autre sujet de discussion. Le consortium qui gère le PPP est chargé d'entretenir ce bien pendant 30 ans et il a une responsabilité contractuelle.

Ce qui l'incitera à continuer d'assurer l'entretien durant ces 30 ans, c'est la façon dont les fonds sont versés; les paiements de disponibilité — j'ignore si quelqu'un vous en a parlé — sont contrôlés par une autorité selon les conditions fixées dans le contrat initial. Par exemple, après la réalisation du projet comme tel, on ne verse que 60 p. 100 du paiement, et le reste est réparti sur les 20 années suivantes et versé tous les trimestres ou tous les mois. Les fonds ne sont pas tous versés au moment de l'achèvement du projet.

De plus, les coûts d'entretien de l'installation sont également répartis sur 25 ans, en fonction de deux éléments : les paiements périodiques et les spécifications fonctionnelles. Si, à n'importe quel moment, le bâtiment ne répond pas aux spécifications fonctionnelles, on retient ces fonds jusqu'à ce que le problème soit réglé.

En gros, on est lié. Une fois le contrat signé, le groupe des finances, son partenaire contractuel et le fournisseur des services de fonctionnement et d'entretien sont liés pour les 20 années suivantes, en raison des pertes financières qu'ils subiraient s'ils tentaient de quitter le projet. C'est presque de l'autosurveillance. Les entreprises de construction sont liées à leurs partenaires

ones who are paying out the availability payments back to their contracting partners. It is the same with the O&M provider. They are locked in. They don't have an ability to get out once they're in, and they have to meet performance specifications through the life of that project.

The difference now is that, when we build a building right now, that contract is fulfilled within a three- to five-year period, depending on how long it took to be built. The O&M is based on a formula that is put out into the Comprehensive Funding Arrangements, CFAs, to each First Nation. I won't say that it's an arbitrary number, but it's one that's not based on the functionality of the building.

The Chair: Mr. Frank, you have told us that P3 looks like a good way to go because of the issues of quality of construction and maintenance that you are concerned about and that we are concerned about. You talked about mediocre to poor construction quality. First Nations are eligible for P3 funding, and recently Inuit are eligible to submit P3 projects, I understand, and there are significant funds available, but it has been not widely taken up. Maybe I'm wrong about that.

Mr. Frank: You're right.

The Chair: You just told us that it didn't work well in the last two iterations in Alberta, for other reasons. We heard about the Manto Sipi Cree Nation, which you mentioned. They told us that AANDC, the federal department responsible, had opted not to pursue a P3 approach for schools in northern Manitoba.

I'm wondering if you could comment. We have this good idea. Is it struggling? Are there ways this can be remedied? AANDC is paying money to schools for infrastructure long term. There is an ongoing O&M stream. One would think these projects would be ideal for P3. Is there a problem?

Mr. Frank: I will answer your first question. I think there is a clarification needed here. Especially for infrastructure, the P3 fund is not available to First Nations. The reason is that infrastructure projects on reserve are classified as federal projects, much like the RCMP building, the communications directorate building, which were P3s. So there is no return.

Typically, when you go into P3 Canada and make a request to get into the stream by submitting a preliminary business case, it's based on a return. That is because P3 Canada will offer up to 25 per cent of the total project capital cost as equity. That doesn't happen on federal projects because Canada is the backer. There is

financiers parce que ce sont eux qui financent le projet et qui remettent les paiements de disponibilité à leurs partenaires contractuels. C'est la même chose en ce qui concerne le fournisseur des services de fonctionnement et d'entretien. Il est captif. Une fois qu'il a signé, il n'a pas la possibilité de se retirer et il doit respecter les spécifications fonctionnelles pendant toute la durée du projet.

Ce qui est différent, actuellement, c'est que lorsque nous construisons un bâtiment, le contrat est rempli dans un délai de trois à cinq ans, selon le temps qui a été nécessaire pour construire le bâtiment. Les services de fonctionnement et d'entretien sont fondés sur une formule présentée dans les ententes globales de financement, ou EGF, pour chaque Première Nation. Je ne dirai pas que c'est un nombre arbitraire, mais il n'est pas fondé sur la fonctionnalité du bâtiment.

Le président : Monsieur Frank, vous nous avez dit que les PPP semblent être une bonne solution compte tenu des problèmes de qualité de construction et d'entretien qui vous préoccupent et qui nous préoccupent. Vous avez parlé de constructions de mauvaise ou de piètre qualité. Les Premières Nations sont admissibles au financement dans le cadre de PPP; depuis peu, les Inuits peuvent présenter des projets de PPP, je crois, et des sommes importantes sont disponibles, mais cette idée n'est pas beaucoup retenue. Je me trompe peut-être.

M. Frank : Non, vous avez raison.

Le président : Vous avez indiqué que les deux dernières versions n'avaient pas donné de bons résultats en Alberta, pour d'autres raisons. On nous a parlé de la situation de la Nation crie de Manto Sipi, que vous avez mentionnée. On nous a dit qu'AADNC, le ministère fédéral responsable, a choisi de ne pas adopter une approche de PPP pour les écoles du Nord du Manitoba.

Je me demandais si vous aviez un commentaire à ce sujet. L'idée est bonne. A-t-elle du mal à percer? Pourrions-nous faire quelque chose? AADNC subventionne les écoles pour bâtir des infrastructures à long terme. Il y a une filière permanente d'organisation et de méthodes. On penserait que ces projets seraient parfaitement adaptés à un PPP. Y a-t-il un problème?

M. Frank : Je répondrai d'abord à votre première question. Je pense qu'il y a une précision à faire. Surtout en ce qui concerne les infrastructures, le financement dans le cadre d'un PPP n'est pas possible pour les Premières Nations. La raison en est que les projets d'infrastructures dans les réserves sont classés comme des projets fédéraux, tout comme un bâtiment de la GRC et l'immeuble de la Direction des communications, qui étaient des projets PPP. Il n'y a donc pas de rendement.

Habituellement, lorsque vous vous adressez à PPP Canada et que vous faites une demande d'entrer dans la filière en présentant une analyse de rentabilité préliminaire, cela suppose un rendement. En effet, PPP Canada offrira jusqu'à 25 p. 100 du total des immobilisations au titre du capital. Cela ne s'applique

no revenue generation. It's not like you have a tax stream from the communities or a bond issue that can cover it. The backing for federal projects comes from Canada.

There has been a bit of a misnomer there. For instance, I've done two different types of P3 projects. For Swan Lake First Nation, I worked on their Kitchi-Nodin Wind Farm project, where we were brought into the stream for P3 Canada. We were initially offered, through a successful business case, to have 25 per cent of the capital cost covered for the First Nation as their equity, in the form of a non-repayable loan, which was initially held out by P3 Canada. The reason is that because there was a power purchase agreement with Manitoba Hydro, there was going to be a revenue stream to back that. Therefore, that project was eligible for P3 Canada funding.

The Manitoba schools project, as it is, its infrastructure on reserve is classified as a federal project. It is not available to P3 Canada funding. Whatever else anybody has told you, as PM for both those projects, we went through that with AANDC, P3 Canada and KPMG, and we understood that was the case for all infrastructure on reserve. So it won't be eligible unless you create some sort of utility-based approach, like what they're trying to do at the Atlantic Policy Congress on the East Coast, where they are banding together and basically creating a utility. They may be able to apply for P3 Canada funding, but that remains to be seen.

The Chair: I thank you for that. I think that's news to the committee because it was presented to us in Manitoba that the department was recommending a P3 approach, and then the department decided not to pursue the P3 approach. That is puzzling.

Mr. Frank: There is a bit of a story behind that.

The Chair: Maybe you better tell us, if you will, because we're looking at innovative ways of financing schools. As Senator Raine said, we've seen the numbers. They're pretty daunting. If we keep going the way we're going, there is not enough money to begin to meet the needs. So P3, we would hope, could be an alternative avenue to the existing failing process.

Mr. Frank: I think where people get the misconception about the Manitoba P3 project is that when we started this process — I think Chief Yellowback started inquiring back in 2010 and I got involved in late 2011 — the department held out that there was $50 million from Budget 2011 or 2010 that they were offering to MKO or to AMC and that they could leverage it. What I mean by that is to be able to take it to market for a project and leverage that $50 million in order to create a schools project. The problem is that, number one, neither one of those organizations has the capacity or ability to take that and do that type of work effectively. The second part of that is that the market wouldn't respond to it at all because of the nature of the organizations, just

pas aux projets fédéraux pour lesquels le Canada est le bailleur de fonds. Il n'y a pas de recettes. Ce n'est pas comme si l'on avait des recettes fiscales provenant des collectivités ou l'émission d'obligations pour couvrir les frais. Le financement des projets fédéraux provient du Canada.

Il y a eu une erreur d'appréciation. Par exemple, j'ai exécuté deux différents types de projets PPP. Pour la Première Nation de Swan Lake, j'ai travaillé pour le parc d'éoliennes Kitchi-Nodin qui a été admissible à PPP Canada. Grâce à une solide analyse de rentabilité, nous avons tout d'abord obtenu jusqu'à 25 p. 100 des coûts d'immobilisations couverts pour la Première Nation à titre de capital, sous la forme d'un emprunt non remboursable offert par PPP Canada. Comme un accord pour l'achat d'énergie avait été conclu avec Manitoba Hydro, il allait y avoir des recettes pour appuyer le projet. Ce dernier était donc admissible à un financement par PPP Canada.

En l'état, le projet d'écoles du Manitoba et ses infrastructures dans les réserves sont classifiés comme un projet fédéral qui ne peut être financé par PPP Canada. Quoi qu'on ait pu vous dire, en tant qu'administrateur des deux projets, je sais qu'on a passé en revue le dossier avec AADNC, PPP Canada et KPMG et on nous a fait comprendre que c'était le cas pour toutes les infrastructures dans les réserves. Le projet ne sera donc pas admissible à moins d'adopter une approche de service public comme on essaie de le faire au Congrès des chefs de l'Atlantique, sur la côte est, où les collectivités se sont regroupées pour mettre sur pied un service public. Elles pourront donc demander un financement de PPP Canada, mais cela reste à voir.

Le président : Merci de ces précisions. Ce sont des faits nouveaux pour le comité, car, au Manitoba, on nous avait dit que le ministère recommandait une approche de PPP et l'on a appris ensuite que le ministère avait décidé d'abandonner cette approche. C'est étonnant.

M. Frank : Il y a une explication à cela.

Le président : Vous pourriez nous en parler si vous voulez, car nous cherchons des moyens novateurs de financer les écoles. Comme l'a dit la sénatrice Raine, nous avons vu les chiffres, qui sont plutôt décourageants. Si nous continuons dans cette voie, il n'y aura pas assez d'argent pour même commencer à financer les besoins. Le PPP pourrait, espérons-le, être une solution de rechange au processus actuel, qui ne fonctionne pas.

M. Frank : Je pense que ce qu'on a mal compris à propos du projet PPP Manitoba, c'est que, lorsque le processus a été amorcé — je pense que le chef Yellowback a commencé à s'informer en 2010 et je suis intervenu à la fin de 2011 — le ministère a fait miroiter que 50 millions de dollars du budget de 2011 ou 2010 seraient remis à MKO ou à AMC, qui pourraient mettre à profit cette somme. Ce que je veux dire par là, c'est de pouvoir commercialiser le projet et obtenir 50 millions de dollars pour créer un projet d'écoles. Le problème est que, premièrement, aucune de ces organisations n'a la capacité d'assumer le projet et de le mener à bien. Deuxièmement, le marché n'y prendrait aucune part en raison de la nature des organisations qui sont

because they are politically inclined — changeovers, political issues. The market would see that as such high risk that they wouldn't even bother getting involved.

I have noticed in some of the other sessions that the idea of an aggregate entity has been brought up numerous times, and that is the biggest issue going forward with a P3 project with First Nations.

I've stated as one of the conditions of going forward with the schools project, there were two conditions that the government needed to be responsible for. One was to create an aggregate entity much like Alberta Infrastructure, SaskBuilds or ProjectsBCwhose primary responsibility is to the infrastructure projects, to act as the authority and to actually be bondable, meaning they would get a bond rating so they can move forward with the project.

There is no such animal for First Nations. There is no entity. I think there are some that could be turned into it, whether it's the First Nations Finance Authority or other entities like that that may be able to do that, but certainly there is nothing available now that the market would have confidence in in terms of money in from the federal government to money out to pay the consortium or even to be able to sign the contracts between the consortiums and an entity that would represent the First Nations. There is no authority out there. That is the biggest hindrance.

The second thing is that Treasury Board needed to be brought in and be able to go forward for First Nations for a 25- to 30-year concession period. That wasn't done.

We stated that from the first time we sat down. I think I have a brief that went at that time to Ron Hallman and Michael Wernick, the deputy minister at the time, that that was going to be a condition. Those are the two items that no matter what we do with First Nations in terms of infrastructure work on reserves, the market will not jump in until those two conditions are met because the risk is way too high.

I can validate the schools' business case in that it was positive value for money. The initial estimate done by KPMG was we were going to save $45 million doing it as a P3 versus as a traditional procurement for those school projects.

The reason that the department was hesitant to proceed was that they were still trying to figure out how to use existing money. I think the $500 million came in conjunction with the education act they were banking on for our project. In fact, they had earmarked 200 and some million dollars for our project out of that. When that ceased to exist, the project ceased to exist.

My opinion is that was the wrong way to go. It should never have been included in that. These projects are separate. They have to be dealt with on a long-term basis, not on a short-term three-year or five-year process.

commises à des considérations politiques — changements de gouvernement, et cetera. Le risque serait tellement élevé pour le marché que ce dernier ne se donnerait même pas la peine de l'envisager.

À l'occasion d'autres séances, j'ai remarqué qu'on avait fait à de nombreuses reprises allusion à la notion d'entité, entité qui est le problème majeur dans le cadre d'un projet PPP avec les Premières Nations.

À propos du projet d'écoles, j'ai dit que le gouvernement devait satisfaire à deux conditions. Premièrement, créer une entité semblable à Alberta Infrastructure, SaskBuilds ou ProjectsBC, qui concernent au premier chef les projets d'infrastructures, qui servent d'autorité et qui peuvent être cautionnables, autrement dit qui soient susceptibles d'une évaluation de crédit leur permettant de procéder au projet.

Ce genre de mécanisme n'existe pas pour les Premières Nations. Il n'y a pas d'entité. D'autres organisations pourraient, je crois, être converties en entité, qu'il s'agisse de la Commission de la fiscalité des premières nations ou d'autres organisations. Or, il n'y a pour le moment rien sur le marché qui puisse susciter la confiance s'agissant de transferts de fonds du gouvernement fédéral vers des consortiums ou même de la signature de contrats entre les consortiums et l'entité qui représenterait les Premières Nations. Aucune autorité de ce genre n'existe, et c'est là le plus grand obstacle.

Deuxièmement, il fallait associer le Conseil du Trésor en vue d'établir, pour les Premières Nations, une période de concession de 25 à 30 ans. Cela n'a pas été fait.

Nous l'avons dit dès le début. Cette condition faisait partie d'un document remis à Ron Hallman et à Michael Wernick, ce dernier étant alors sous-ministre. Quel que soit ce que nous faisons avec les Premières Nations s'agissant des travaux d'infrastructures dans les réserves, le marché ne s'y associera pas à cause du risque trop élevé, tant que ces deux conditions ne seront pas remplies.

Je peux confirmer que dans le cas des écoles, l'analyse de rentabilité était bonne. Selon l'évaluation préliminaire de KPMG, le PPP allait faire économiser 45 millions de dollars par rapport au mode de financement traditionnel.

Si le ministère a hésité à aller de l'avant, c'est qu'il n'avait pas encore déterminé comment utiliser les crédits existants. Je pense que la somme de 500 millions de dollars a coïncidé avec la loi sur l'éducation sur laquelle on comptait pour notre projet. En fait, on avait réservé 200 et quelques millions de dollars pour notre projet. Lorsque la mesure a été abandonnée, le projet est tombé à l'eau.

À mon avis, on a eu tort de procéder ainsi. Cette mesure n'aurait jamais dû être envisagée. Ces projets sont distincts. On aurait dû les traiter à long terme plutôt que dans le cadre d'un processus à court terme de trois ou cinq ans.

The value of the P3s comes at the end of the project. That is the single most important thing for anybody to realize, especially with the First Nations, is that after a 30-year concession period, the asset is ready for another 20 years, because at the end of the 30-year concession period, they are rehabilitated. It's in the contract. It's in the contract price so that they can last another 20 or 30 years. Now, essentially, you have an effective 50-year life cycle versus what I would hazard a guess is a 10- to 15- or 20-year life cycle.

The Chair: Mr. Frank, that is a sobering analysis, I must say. I think you're telling us there are major hurdles to applying P3 to building infrastructure on First Nation reserves. We've been talking about schools, but presumably that logic might apply to other infrastructure projects.

Mr. Frank: It absolutely does.

I've noticed that the idea of bundling has come up here. That is the only way you will get the capital value of these projects high enough so that the market is interested. If you can't get the capital value, the initial building value, up over $75 million, the risk is too much for the market, especially in remote locations.

The feedback that we got is there's a lot of interest from contractors to finance groups to undertake these projects, even though there's some risk, especially on remote locations, with transportation costs, logistical issues. But overall, based on the existing conditions and how things are built, including water, sewer, schools and other buildings, that risk is far outweighed by the benefit.

The Chair: Mr. Frank, what do we, as a committee, recommend to the federal government to make this good idea work for First Nation reserves? You've clearly described the benefits. You get an asset that's quality built, that's going to be maintained long term and be rehabilitated at the end of its life so that it lasts as long as these important projects should last. What do we need to change to allow this to work?

You told us there's a stumble in Manitoba and doubts in Alberta. I believe the Alberta government has made some statements about abandoning the P3 approach, some public statements that they won't continue in that direction. What do we need to change to keep this good idea alive?

Mr. Frank: That's a really good question.

The Chair: You've said there needs to be capacity; there needs to be a delivery mechanism. You mentioned the First Nations Finance Authority, but there has to be a delivery mechanism.

Mr. Frank: Absolutely.

The Chair: And there isn't one now.

Mr. Frank: No.

La valeur des PPP se détermine à la fin du projet. Le point le plus important à considérer, surtout en ce qui concerne les Premières Nations, c'est qu'après une période de concession de 30 ans, l'actif peut être réutilisé pendant 20 années de plus car, à la fin de cette période, il est récupéré. C'est prévu dans le contrat. Le prix prévu au contrat peut s'étaler sur 20 ou 30 ans de plus. On a alors essentiellement un cycle de vie effectif de 50 ans plutôt que, je suppose, de 10, 15 ou 20 ans.

Le président : Je dois dire que votre analyse donne à réfléchir, monsieur Frank. Vous nous dites que des obstacles majeurs freinent l'application des PPP à la construction d'infrastructures dans les réserves des Premières Nations. Nous avons parlé des écoles, mais je présume que cela s'appliquerait aussi à d'autres projets d'infrastructures.

M. Frank : Oui, absolument.

J'ai remarqué qu'on a eu l'idée de regrouper des projets. C'est le seul moyen d'obtenir une valeur en capital suffisamment élevée pour intéresser le marché. Si l'on ne peut l'obtenir, c'est-à-dire pour des projets dont les coûts dépassent les 75 millions de dollars, le risque est trop élevé pour le marché, surtout dans les régions isolées.

On nous a dit que les entrepreneurs sont très intéressés à financer des groupes qui entreprendraient ces projets, même s'il y a un certain risque, surtout dans les régions isolées, où il y a des coûts de transport et des problèmes de logistique. Mais dans l'ensemble, si l'on s'en tient aux conditions actuelles et aux modes de construction, que ce soit pour l'adduction d'eau, les égouts, les écoles et autres bâtiments, le risque est largement compensé par les profits.

Le président : Monsieur Frank, que devons-nous faire, en tant que comité, pour convaincre le gouvernement fédéral de réaliser ces projets dans les réserves des Premières Nations. Vous en avez bien décrit les avantages. Vous avez une propriété qui est bien construite, qui va être entretenue à long terme et réhabilitée à la fin de sa vie de sorte qu'elle durera aussi longtemps que ces projets importants. Que faut-il changer pour que cela fonctionne?

Vous nous avez dit que le projet tâtonne au Manitoba et qu'il y a des doutes en Alberta. Le gouvernement de cette province aurait déclaré vouloir abandonner l'approche des PPP et ne pas continuer dans cette voie. Que faut-il changer pour que cette bonne idée ne soit pas abandonnée?

M. Frank : Voilà une question bien pertinente.

Le président : Vous avez dit qu'il faut des capacités, qu'il faut un mécanisme d'exécution. Vous avez mentionné la Commission de la fiscalité des premières nations, mais il faut un mécanisme d'exécution.

M. Frank : Absolument.

Le président : Et il n'y en a pas pour l'instant.

M. Frank : Non.

I kind of anticipated that question. I think the one thing to change is actually a commitment to change. That's where I see the first step. We can talk about different policy changes and whatnot, but it's actually the commitment to change.

What I've seen over the last eight to ten years, whether I've been involved with the First Nations Water Management Strategy or the P3 projects, is that there's not a real commitment to get to a place. I think there are some great intentions, but I think once we get along a path, certain elements come into play that give the folks involved on the policy side some pause. I think that lack commitment is one of the big things out there right now.

It is understanding why you're doing something. The work you do with First Nations changes depending on where you are. Remote First Nations have a high degree of lack of capacity, lack of training, lack of expertise in certain things to do with finance. There's that element. The more road-accessible communities are further along that continuum. Like I said, these don't work for everything.

In terms of change, there have been some things that they've tried to put in place. P3 Canada, back in 2008 when they started canvassing First Nations for some projects — at that time the bulk of them were more centred on energy development — they promised a lot of things. In terms of helping First Nations in their projects, they promised non-repayable loans in terms of 25 per cent of the equity. That was taken off the table.

With regard to the First Nation I worked with, Swan Lake, there was a benefit in that P3 Canada would pay for the development of the business case. They pulled that off of the table because they said they were looking at the policy. These communities — I think Desmond Gould talked about it when he was here — fielded all of these costs. Not even non-First Nations projects field those costs. The City of Winnipeg didn't field those costs. P3 Canada paid for the development of their business cases.

I think there's a lack of understanding of what the First Nations need in terms of groups like P3 Canada. They've had some good people, but I think they lack an overall understanding of what is out there and what the elements are that need to be dealt with.

In terms of the department, AANDC, I think that's just a lack of commitment. I think we've had really good opportunities to do something. I think it's unfortunate that initially there was a lack of understanding of what a P3 was, hence this idea of putting out this $50 million for these organizations to try to leverage where they were struggling to pay their own bills. That was going to be a non-starter. It basically just got a bunch of people fighting for 50 million bucks.

Je m'attendais à la question. Je pense qu'une chose doit changer : il faut qu'on s'engage vraiment au changement. C'est pour moi la première étape. On peut bien parler de changements différents de politiques et de que sais-je encore, mais ce qu'il faut, c'est un engagement au changement.

Au cours des 8 à 10 dernières années, j'ai constaté, s'agissant de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations ou de projets PPP, qu'il n'y avait pas vraiment d'engagement à venir sur place. Au départ, les intentions sont excellentes, mais au fur et à mesure que le projet avance, certains éléments amènent les intervenants qui s'occupent des politiques à prendre un temps d'arrêt. Je pense que l'un des plus gros problèmes à l'heure actuelle est le manque d'engagement.

Il s'agit de comprendre pourquoi agir. Le travail que l'on mène de concert avec les Premières Nations change selon la région. Les Premières Nations isolées ont de graves lacunes au plan des capacités, de la formation et de certains aspects touchant aux finances. C'est une chose. Les collectivités reliées par la route sont un peu plus avancées. Comme je l'ai dit, cela ne fonctionne pas pour tout.

Par rapport au changement, on a essayé de mettre en place certaines choses. En 2008, PPP Canada a passé en revue certaines Premières Nations pour des projets à réaliser — la plupart étaient axés sur le développement énergétique. À cette occasion, beaucoup de promesses ont été faites. S'agissant de l'aide à apporter aux Premières Nations pour réaliser des projets, on avait promis des prêts non remboursables à hauteur de 25 p. 100 du capital. Cette promesse n'a pas été tenue.

En ce qui concerne la Première Nation avec laquelle j'ai travaillé, Swan Lake, l'avantage était que PPP Canada paierait l'élaboration de l'analyse de rentabilité. Il a ensuite retiré cette proposition en faisant valoir qu'il allait examiner la politique. Ces collectivités — et je pense que Desmond Gould en a parlé lorsqu'il leur a rendu visite — ont assumé tous les coûts. On n'assume même pas ces coûts pour les projets autres que ceux des Premières Nations. La Ville de Winnipeg, par exemple, n'a pas assumé ces coûts. PPP Canada a payé ses analyses de rentabilité.

Je pense que des groupes comme PPP Canada comprennent mal les besoins des Premières Nations. Les gens ont de bonnes intentions, mais ils n'ont pas une vue d'ensemble de la situation et des éléments avec lesquels il faut composer.

De la part du ministère, AADNC, il y a tout simplement un manque d'engagement. Il y a eu de bonnes opportunités à saisir. Au début malheureusement, on n'a pas compris ce qu'impliquait un PPP, d'où l'idée d'offrir 50 millions de dollars à ces organisations afin qu'elles les fassent fructifier alors qu'elles ont du mal à payer leurs propres factures. L'initiative était vouée à l'échec et ce que l'on a vu essentiellement, c'est un groupe de gens se battant pour avoir les 50 millions de dollars.

I would come back down to the word "commitment," apart from the policy pieces of getting a project authority in place and getting Treasury Board to commit to looking at these projects over a 25 to 30-year life span.

The other part of it is really trying to understand what you're trying to achieve, your objectives. They're different for remote communities versus "non."

As for the idea of training, I'm sure we've heard that word a thousand times with the communities. One of the side pieces for First Nations that would be great in terms of working with a P3 project is that you would have a long-term training program. You would have somebody helping community members not just for six months of training but for 25 years. Instead of sending someone off for six months of training and then leaving them on their own for the rest of the life cycle of the facility, have somebody responsible for that facility and working with the community members to take care of that. That's training. That's long term. To me, that's an added benefit, and we fail to understand these additional benefits.

The Chair: Thank you, Mr. Frank.

Senator Moore: Thank you, Mr. Frank, for being here. After hearing your responses to the chair's questions, I had one or two, and now I've got probably twenty. Your remarks have been very educational to me. It's not what I thought was happening with regard to P3s and First Nations.

I want to go back to an earlier comment you made about an example where the project was poor or mediocre. Were those P3 projects? Were those projects undertaken by First Nations themselves?

Mr. Frank: They were projects procured in the traditional manner, meaning that AANDC goes through their traditional process, working with the community to go through the process of doing pre-feasibility, feasibility studies, then final design. When money is available, they then go to the contract phase. They're done traditionally, either through the community or through a tribal council's technical group.

Senator Moore: Who would make a decision to put up a new building with no sewage and water? Are you telling me that the department would approve monies for something like that?

Mr. Frank: Yes.

Senator Moore: How can that be? That doesn't give the people a chance.

Mr. Frank: No. It's the process. I've been involved in this for a long time, in the whole budgeting process and capital allocation process. You have Acres reports that tell you the condition of your buildings. Certainly there's enough information out there. In

J'aimerais revenir au mot « engagement », outre les éléments de politiques qui consistent à mettre sur pied une autorité responsable du projet et à obtenir l'engagement du Conseil du Trésor d'y veiller sur la période de 25 à 30 ans de leur cycle de vie.

Par ailleurs, il faut vraiment essayer de comprendre ce que vous cherchez à atteindre, quels sont vos objectifs. Plutôt que de dire « non », on peut envisager différents objectifs pour les collectivités isolées.

Quant au concept de formation, je suis sûr que vous en avez entendu parler des milliers de fois avec les collectivités. L'un des éléments annexes qui serait très intéressant pour les Premières Nations dans le cadre d'une collaboration à un projet PPP serait un programme de formation à long terme. Dans ce contexte, quelqu'un aiderait les membres de la communauté non pas seulement pendant six mois de formation, mais pendant 25 ans. Au lieu d'envoyer quelqu'un pendant six mois en formation et de le laisser se débrouiller tout seul pour le restant du cycle de vie de l'installation, il conviendrait de nommer quelqu'un responsable de l'installation qui travaillerait de concert avec les membres de la communauté. C'est ce que j'entends par formation, une formation à long terme. Pour moi, c'est un avantage supplémentaire et c'est cela que l'on ne comprend pas.

Le président : Merci, monsieur Frank.

Le sénateur Moore : Merci de votre présence, monsieur Frank. Après avoir entendu votre réponse aux questions du président, j'en avais une ou deux à vous poser et maintenant, j'en ai probablement une vingtaine. Je trouve vos observations édifiantes. Ce que vous dites n'est pas ce que j'imaginais par rapport aux PPP et aux Premières Nations.

J'aimerais revenir à ce que vous avez dit à propos de projets de qualité mauvaise ou médiocre. S'agissait-il de projets menés dans le cadre d'un PPP? Étaient-ils entrepris par les Premières Nations elles-mêmes?

M. Frank : Les projets ont été menés de façon traditionnelle, autrement dit selon le processus habituel d'AADNC dans la communauté, dans le cadre d'études de préfaisabilité, de faisabilité et de la conception finale. Lorsque des crédits sont disponibles, on passe alors à la phase contractuelle. Tout cela se fait de manière traditionnelle, par l'entremise de la communauté ou d'un groupe technique mis sur pied par le conseil tribal.

Le sénateur Moore : Qui prendrait la décision de construire un immeuble qui ne soit pas raccordé aux égouts et à l'eau courante? Êtes-vous en train de me dire que le ministère approuverait les crédits pour ce genre de construction?

M. Frank : Oui.

Le sénateur Moore : Comment est-ce possible? Cela ne laisse aucune possibilité aux gens.

M. Frank : Non, mais c'est le processus. Cela fait très longtemps que je travaille dans le domaine, notamment pour l'ensemble du processus budgétaire et du processus de répartition des immobilisations. Des rapports d'Acres établissent l'état de vos

my view of this, it's kind of the squeaky wheel process. Communities get to a point where they absolutely need something. They need it, and whoever is yelling the loudest, money gets pushed toward them.

Senator Moore: Yes, I know.

When you talked about the important thing being commitment to change, do you mean change in attitude and approach by the First Nations and by Treasury Board with regard to the life of a project being 30 to 50 years? Does that mean both parties should be looking at change? I wasn't clear who you meant.

Mr. Frank: Ultimately, I would say yes. It's to both parties, but I would say that, in the near term, it's to the department and to Treasury Board and to the groups that work to find ways of financing and delivering infrastructure in Canada, especially on reserve.

Senator Moore: When you mention the need for an entity to take a project, are you suggesting that we recommend that there be one entity in Canada to act as that vehicle, or should there be one for each project?

Mr. Frank: It can't be one for each project because of the cost. Alberta spends close to $500,000 a year for their real estate group that administers their P3s after construction, to administer the contract for the next 25 to 30 years.

What I'm saying is that you need either one entity or at least maybe two or three for regions, one to work maybe with B.C. and Alberta, one to work with Saskatchewan and Manitoba, one for Ontario, one for Quebec, one for the Atlantic provinces.

Senator Moore: In the northern Manitoba four-schools project, the Manto Sipi witnesses said that the department opted not to pursue a P3 approach for this project. Do you know why?

Mr. Frank: Oh, yes.

Senator Moore: Could you tell us?

Mr. Frank: Sure.

I'm hesitant for a number of reasons. One is that there were some pretty awful things that happened during a meeting where we had very senior members of AANDC lie to the chiefs blatantly about why they weren't going to do the project.

The main reason why they didn't want to do the project was that there wasn't an entity to handle that project authority. We knew that. We had told them that from day one.

Senator Moore: You did tell them that?

immeubles et ils sont bien documentés. On s'occupe des plaintes de ceux qui font le plus de bruit. À un moment donné, les collectivités ont des besoins absolus à combler. Et ce sont celles qui se manifestent le plus bruyamment qui obtiennent les crédits.

Le sénateur Moore : Oui, je le sais.

Quand vous dites que l'aspect le plus important est l'engagement au changement, voulez-vous parler d'un changement d'attitude et d'approche de la part des Premières Nations et du Conseil du Trésor en vue de faire passer le cycle de vie d'un projet de 30 à 50 ans? Est-ce que les deux parties devraient envisager un changement? Je ne suis pas certain de ce que vous vouliez dire.

M. Frank : En fin de compte, je dirais que oui. C'est la responsabilité des deux parties, mais j'ajouterais qu'à court terme, il incombe au ministère, au Conseil du Trésor et aux groupes concernés de trouver des moyens de financer et de mettre sur pied des infrastructures au Canada, surtout dans les réserves.

Le sénateur Moore : Quand vous dites qu'il faudrait une entité pour s'occuper d'un projet, proposez-vous qu'il y ait une seule entité au Canada ou qu'il y en ait une pour chaque projet?

M. Frank : En raison des coûts, il ne peut pas y en avoir une seule pour chaque projet. L'Alberta dépense près de 500 000 $ par an pour le groupe immobilier qui administre ses PPP après la construction et s'occupe de l'administration du contrat pendant 25 à 30 ans.

Ce que je veux dire, c'est qu'il faudrait soit une entité, soit au moins deux ou trois pour les régions. L'une pourrait travailler avec la Colombie-Britannique et l'Alberta, une autre avec la Saskatchewan et le Manitoba, une avec l'Ontario, une avec le Québec, et enfin une avec les provinces de l'Atlantique.

Le sénateur Moore : À propos du projet des quatre écoles dans le Nord du Manitoba, des témoins de la Nation de Manto Sipi ont affirmé que le ministère avait décidé de ne pas adopter l'approche PPP. Savez-vous pourquoi?

M. Frank : Oh que oui.

Le sénateur Moore : Pouvez-vous nous le dire?

M. Frank : Certainement.

J'hésite cependant pour diverses raisons. Premièrement, des choses terribles se sont passées lors d'une réunion que nous avons eue avec des hauts fonctionnaires d'AADNC, qui ont carrément menti aux chefs sur les raisons pour lesquelles ils n'allaient pas donner suite au projet.

La principale raison pour laquelle ils ne voulaient pas mener le projet à bien est qu'il n'y avait pas d'entité responsable de l'autorité. Nous le savions. Nous le leur avions dit depuis le début.

Le sénateur Moore : Vous le leur avez dit?

Mr. Frank: From day one, before we even took on the project. We said that they had to get an entity. They had to get, basically, approval from Treasury Board for a 25- to 30-year concession period.

Senator Moore: Sorry to interrupt. Carry on with the meeting story, please.

Mr. Frank: That whole process was very trying right from the start. One thing was the fact that there was a lack of understanding of how this P3 would work from the department side. There was a lot of learning on the community side as well because they had never done this before. Certain provincial organizations thought they were going to get rich off these things, which was not the case at all for these types of projects. With the amount of policing in terms of doing a P3, the accountability is just through the roof. It's so much different than their traditional process that people were very weary of it.

Going forward, that lack of understanding led to a number of issues.

I'm going to step back. One thing I want to mention is the bravery it took the four communities to do this and the amount of effort they put in with their community members because it was so foreign. The department didn't help there because they were playing with the money card. First, this whole idea of the $50 million was very hard to deal with because it was never going to happen. Everyone thought this $50 million was going to be this great thing that would to lead to all this construction and it was going to be very lucrative for some folks. That brought in some pretty unsavoury times, I guess, and some unsavoury people, so we had to get through that.

Going forward, I don't know how much Chief Yellowback told you about what happened there, but the four communities essentially left MKO to do this project because there were some big accounting issues with MKO in the first phase of our project. In fact, it was so bad that my own firm at the time, Quilcene Consulting, had to do all the accounting and reporting back to AANDC. It took us a long time and a lot of work. So there were some issues.

So the communities broke away. We had to redo all of our BCRs and MOUs. At that time, there was a bit of a change in the department in terms of where they were going because now they couldn't deal with MKO. That was the aggregate entity thing they wanted to do.

Senator Moore: In that project, the Manto Sipi people said it did not go ahead because it was linked to the maintenance requirements.

Mr. Frank: No. That's wrong.

Senator Moore: Okay. Maybe you could respond to that and then I have one other last question.

M. Frank : Dès le premier jour, avant même de prendre le projet en mains. Nous leur avons dit qu'ils devaient avoir une entité, qu'ils devaient essentiellement avoir l'approbation du Conseil du Trésor pour une période de concession de 25 à 30 ans.

Le sénateur Moore : Désolé de vous avoir interrompu, vous parliez de la réunion.

M. Frank : Depuis le début, tout le processus a été très pénible. Tout d'abord, le ministère ne comprenait pas bien le mode de fonctionnement du PPP. De son côté, la communauté avait beaucoup à apprendre, car c'était une première pour elle. Certaines organisations provinciales s'imaginaient qu'elles allaient s'enrichir, ce qui n'est pas le cas avec ce type de projets. Étant donné la surveillance associée à un PPP, les comptes à rendre montaient en flèche. C'était tellement différent de leur processus traditionnel que les gens se sont montrés très méfiants.

Ensuite, cette incompréhension a abouti à un certain nombre de problèmes.

Je vais m'arrêter là. Je tiens toutefois à mentionner le courage qu'il a fallu aux quatre communautés pour s'en occuper et les efforts qu'elles ont déployés au sein de la collectivité, car le concept leur était totalement étranger. Le ministère n'a été d'aucune aide, car il jouait sur la carte de l'argent. Premièrement, toute la question des 50 millions de dollars a été très dure à avaler, car cette somme n'allait pas se matérialiser. Tout le monde pensait qu'avec 50 millions de dollars, on allait faire toutes ces constructions et que ce serait très lucratif pour certains. Des gens se sont montrés déplaisants et on a traversé des périodes bien difficiles.

Je ne sais pas ce que vous a rapporté le chef Yellowback sur ce qui s'est passé ensuite, mais les quatre communautés ont laissé MKO se charger du projet en raison des graves problèmes de comptabilité auxquels il avait fait face au cours de la première phase. En fait, les choses allaient tellement mal que ma propre firme, Quilcene Consulting, avait dû refaire toute la comptabilité et en faire rapport à AADNC. Cela nous a pris beaucoup de temps et de travail. Voilà les problèmes que nous avons eus.

Les communautés ont donc pris leurs distances. On a dû refaire toutes les résolutions des conseils de bande et les protocoles d'entente. Il y a eu un changement d'orientation au ministère, qui ne pouvait plus traiter avec MKO. Voilà le type d'entité qu'il voulait mettre sur pied.

Le sénateur Moore : La Nation de Manto Sipi a déclaré qu'elle n'avait pas donné suite au projet à cause des conditions de maintenance qui y étaient associées.

M. Frank : Non, c'est faux.

Le sénateur Moore : D'accord, vous pouvez donc nous dire ce qui en est et je vous poserai ensuite une dernière question.

I want to know who pulled those two conditions that you mentioned. You said they didn't pull those conditions with regard to the City of Winnipeg, so who made the decision to pull those two key things?

Could you respond to the maintenance question, where that's wrong, and also who pulled those two items that you mentioned, which I think were fundamental to any deal like this?

Mr. Frank: Can I just finish answering your first one?

Senator Moore: Yes, absolutely.

Mr. Frank: The whole issue that came down to the meeting was the department pulled back because they stated there were O&M issues, but there really weren't. We had just gone through a value-for-money analysis in a set of meetings to look at the risk identifications. We did some market sounding work. Although there were a couple of organizations out there, basically you're canvassing a bunch of O&M groups to see what issues you might have when you do this long-term maintenance. Although there were a couple of queries and concerns, there was still a ton of interest and maintenance was not the big issue. Maintenance could be overcome because you just have to set the conditions. They would have to be identified in the contract as you develop it.

The issue in that meeting and why this didn't go forward was because there was no work done on the AANDC side in terms of looking at how you develop the project authority, or they couldn't get Treasury Board approval for a 25- or 30-year concession period. That's what the issue was, not that there was an O&M piece. There were some concerns, but all projects have those concerns.

When you get away from those meetings, those are the things you identify and work towards to mitigate those risks. We didn't even get a chance to do that. That's the sad thing about all of this. We had a positive business case; we knew that from the start. We didn't even have to go through the business case to understand that. We just knew that if you took four schools, bundled them together and created a common design element — we were looking at the way Alberta had done their schools, looking at prefab complexes where you would fit them together depending on the needs. With the responsibility of the contractor to create a facility that was above and beyond existing performance specifications, because they didn't want to get killed on the back end, on the maintenance side, we knew that was going to work. It doesn't take a rocket scientist to figure that out. It's not like KPMG hasn't done this before, nor has P3 Canada.

So that was the issue in that meeting. The real issue wasn't because of the O&M issues. The general fact was that AANDC did not do their homework.

J'aimerais savoir qui vous a imposé les deux conditions dont vous avez parlé. Vous avez dit qu'on ne les avait pas imposées à la Ville de Winnipeg. Qui a donc décidé de vous imposer ces deux conditions essentielles?

Pourriez-vous répondre à la question de la maintenance, nous dire en quoi était-ce une erreur et qui vous a imposé les deux points que vous avez mentionnés, que j'estime d'ailleurs fondamentaux dans ce genre d'affaires?

M. Frank : Puis-je d'abord finir de répondre à votre première question?

Le sénateur Moore : Oui, absolument.

M. Frank : Ce qu'on a essentiellement appris à la réunion, c'est que le ministère s'était retiré du projet en raison de problèmes liés aux opérations et à la maintenance, mais ce n'était pas vraiment des problèmes. Pour déterminer les risques, nous venions de consacrer plusieurs réunions à une analyse de l'optimisation des ressources. Nous avons sondé le marché. Même s'il n'y avait que quelques organisations dans la région, nous avons fait des démarches auprès d'entreprises s'occupant d'opérations et de maintenance pour déterminer les problèmes qui pouvaient être associés à la maintenance à long terme. Même s'il y avait quelques questions en suspens et quelques inquiétudes, l'intérêt suscité était grand et la maintenance ne représentait pas un problème grave. On pouvait simplement le régler en établissant des conditions qui auraient été prévues au contrat.

Le projet n'a pas abouti parce qu'AADNC n'a pas cherché à mettre sur pied une autorité de projet ou bien il n'a pas obtenu l'accord du Conseil du Trésor pour une période de concession de 25 à 30 ans. C'est là que résidait le problème, et non dans les opérations et la maintenance. Ces dernières suscitaient certes quelques soucis, mais n'est-ce pas le cas de tous les projets?

Voilà les éléments que vous déterminez à l'issue de ces rencontres et vous cherchez à atténuer les risques. Nous n'avons même pas eu la possibilité de le faire et c'est cela qui est triste. L'analyse de rentabilité était positive, nous le savions depuis le début. Nous n'avions même pas à passer en revue tout le plan d'affaires pour le comprendre. Nous savions simplement qu'en prenant quatre écoles, on pouvait les regrouper et créer un élément de conception commun. Nous avions examiné la façon dont l'Alberta avait procédé avec ses écoles faites d'éléments préfabriqués que l'on pouvait regrouper en fonction des besoins. En demandant à l'entrepreneur de bâtir une installation dépassant les spécifications de rendement actuelles — car il ne tenait pas à épuiser toutes ses ressources dans la phase finale, celle de la maintenance —, nous savions que le projet était réalisable. Il ne faut pas être un génie pour s'en rendre compte. Ce n'est pas comme si KPMG, ou PPP Canada d'ailleurs, n'avait jamais réalisé un tel projet.

C'était là la véritable question soulevée à la rencontre et non pas celle des opérations et de la maintenance. Le fait est qu'AADNC n'avait pas fait son travail.

Senator Moore: So it was the department.

Mr. Frank: In terms of the O&M, could you restate those last two questions?

The Chair: On the last question, if I may, you said P3 Canada had initially reached out to First Nations and offered business case support.

Mr. Frank: Yes. So there was support for the business case and there was the actual initial offering. As all P3s, the benefit of doing a P3 through P3 Canada is that with the fund, they have the ability to put in 25 per cent of the capital cost as equity for the entity that's pursuing it. Initially what was led for First Nations was that this could be in the form of a non-repayable loan.

For our project, it was going to be 32 million bucks, so you're looking at around $8 million as your part of the equity contribution. Who's going to lend Swan Lake First Nation that kind of money? And they're a very successful community in terms of management and what they've done.

These projects are all about momentum.

Senator Moore: There's that, plus there was also the matter of paying for the soft costs up front.

Mr. Frank: Absolutely. That was the other part.

Senator Moore: So who pulled those two things?

Mr. Frank: You're going to have to ask them that.

Senator Moore: Ask who?

The Chair: P3 Canada. Is that right?

Mr. Frank: Yes. Jamey Burr and Dale Booth were the initial guys were who helped us through the process. They were very good, to a degree. It was the higher up folks who changed it, and that is essentially what killed the project. We had gone out and gotten a tripartite agreement between Manitoba Hydro, the Manitoba government and Swan Lake First Nation to go ahead with this project. Hydro was going to throw in around $8 million, and their PPA costs were a little low but we were negotiating that. The government agreed to come in and help bridge that gap in terms of being able to finance it because it was a pilot project for them. One of the mandates the Manitoba government had was to put forth a community energy project, and there is not one yet in Manitoba.

That aside, that's essentially what got us into the P3 stream. The basis of getting into that in terms of hydro and the Manitoba government being interested was that we were going to get

Le sénateur Moore : C'était donc le ministère.

M. Frank : Pourriez-vous reformuler vos deux dernières questions concernant les opérations et la maintenance?

Le président : Si je puis me permettre d'intervenir à propos de la dernière question, vous aviez dit que PPP Canada avait d'abord tendu la main aux Premières Nations en leur offrant son aide pour l'analyse de rentabilisation.

M. Frank : Oui. Il y avait donc l'offre initiale et l'aide qu'ils avaient promis d'apporter dans le cadre de l'analyse de rentabilisation. Comme c'est le cas pour tous les partenariats public-privé, l'avantage de faire appel aux responsables du Fonds PPP Canada pour entreprendre un tel partenariat est que, grâce à leur fonds, ils peuvent accorder à titre d'avoir 25 p. 100 du coût en capital du projet à l'entité qui l'entreprend. Au début, on avait laissé croire aux Premières Nations que cet avoir pourrait prendre la forme d'un prêt non remboursable.

Le coût en capital de notre projet allait s'élever à 32 millions de dollars. Par conséquent, vous devez envisager de payer près de 8 millions de dollars pour assumer votre part de l'apport en capital au projet. Qui va prêter une somme pareille à la Première Nation de Swan Lake? Et il s'agit d'une collectivité très accomplie sur le plan de la gestion et des réalisations.

Ces projets dépendent tous du maintien de l'impulsion.

Le sénateur Moore : C'est vrai et, qui plus est, il y avait le problème du paiement préalable des coûts accessoires.

M. Frank : Tout à fait. C'était l'autre obstacle au projet.

Le sénateur Moore : Donc, qui a retiré ces deux offres?

M. Frank : Il va falloir que vous leur posiez la question.

Le sénateur Moore : À qui dois-je poser cette question?

Le président : Aux responsables du Fonds PPP Canada, n'est-ce pas?

M. Frank : Oui. Jamey Burr et Dale Booth sont les premiers à nous avoir aidés à franchir les étapes du processus. Dans une certaine mesure, ils étaient très compétents. Ce sont leurs supérieurs hiérarchiques qui ont retiré les offres, et c'est essentiellement ce qui a fait avorter le projet. Pour pouvoir entreprendre ce projet, nous avions négocié une entente tripartite entre Manitoba Hydro, le gouvernement du Manitoba et la Première Nation de Swan Lake. Hydro Manitoba allait investir environ 8 millions de dollars dans le projet. Les coûts associés à l'accord d'achat d'énergie étaient un peu bas, mais nous étions en train de les renégocier. Le gouvernement a accepté de participer au projet et de combler les fonds qui manquaient pour le financer, parce qu'il s'agissait d'un projet pilote. Le gouvernement du Manitoba avait pour mandat de mettre en œuvre, entre autres, un projet énergétique communautaire, projet qui n'existe toujours pas dans la province.

Cela dit, c'est essentiellement ce qui nous a convaincus de participer au volet PPP. Nous et le gouvernement du Manitoba désirions participer à ce projet hydroélectrique parce que nous

7.5 per cent of the capital cost as a non-repayable loan, so it made the actual financial model work. So this was a viable project. It wasn't the best project in terms of return because of the low PPA from Manitoba Hydro, but over time it was going to be very good.

So I don't know who pulled the plug.

Senator Moore: Who put those conditions in place to begin with?

Mr. Frank: They did.

Senator Moore: Who are "they"?

Mr. Frank: P3 Canada. It was part of their sales job.

Senator Moore: The allurement; the bait.

Okay, thank you.

The Chair: I have two senators who have not asked questions and one for the second round, but we are running short of time.

Senator Enverga and Senator Beyak, could I ask you to limit it to one question and make them as short a possible?

Senator Enverga: Thank you for your presentation.

You mentioned earlier that there is some lack of commitment. Can you tell me, is there pushback from the First Nations? Is it the process of applying for this? Is it the nature of the project? What is the pushback and what is keeping it from completion?

Mr. Frank: I don't know if so much of it is pushback from the communities. There is lack of understanding about these projects. That's the big part. I have also worked with a number of First Nations and told them not to go down this road as a P3 because it would be a waste of time and money for them. It's understanding exactly where this unique, alternative procurement process works.

I wouldn't say there is pushback. I would say there is unfamiliarity with the process because they are so used to being told how things will go. In terms of doing a P3, they actually get a fair amount of control, whether it's through a school board process and working with the design phase, or depending on how you structure the project authority, a fair amount of control is now being handed over to First Nations.

I don't think there is a pushback. There is just a lack of familiarity with this type of process.

allions recevoir 7,5 p. 100 du coût en capital sous forme d'un prêt non remboursable. En raison des faibles coûts associés à l'accord d'achat d'énergie conclu avec Manitoba Hydro, le rendement financier du projet n'était pas des meilleurs, mais, avec le temps, il allait devenir excellent.

Par conséquent, j'ignore qui a laissé tomber le projet.

Le sénateur Moore : Qui avait établi ces conditions en premier lieu?

M. Frank : Ce sont eux.

Le sénateur Moore : Qui sont-ils?

M. Frank : Les responsables du Fonds PPP Canada. Cela faisait partie de leurs arguments de vente.

Le sénateur Moore : C'était l'appât.

D'accord, merci.

Le président : Sur ma liste, il y a deux sénateurs qui n'ont encore posé aucune question et un qui en est à son deuxième tour. Toutefois, nous allons manquer de temps.

Sénateur Enverga et sénatrice Beyak, pourrais-je vous demander de vous limiter à une question chacun et de la rendre aussi concise que possible?

Le sénateur Enverga : Je vous remercie de votre exposé.

Vous avez mentionné plus tôt un certain manque d'engagement. Pouvez-vous me dire si les Premières Nations repoussent cette idée? Est-ce attribuable au processus de demande, ou à la nature du projet? À quoi leur résistance est-elle due, et qu'est-ce qui empêche les projets d'être menés à bien?

M. Frank : Je ne sais pas si le problème est attribuable en grande partie à la résistance des collectivités. Il y a un manque de compréhension à l'égard de ces projets. C'est là le plus gros obstacle. J'ai également travaillé avec un certain nombre de Premières Nations auxquelles j'ai conseillé de ne pas s'engager dans la voie des PPP parce qu'elles gaspilleraient leur temps et leur argent à le faire. Il faut que nous comprenions exactement quand cet autre processus d'acquisition unique en son genre est approprié.

Je ne dirais pas que les Premières Nations repoussent ce processus. Je dirais plutôt que le processus ne leur est pas familier parce qu'elles sont très habituées qu'on leur dise comment les choses fonctionneront. Les PPP leur permettent d'exercer un assez grand contrôle sur les projets, que ce soit dans le cadre d'un processus entrepris par un conseil scolaire et d'un travail réalisé à l'étape de la conception, ou en fonction de la façon dont l'entité responsable du projet est structurée. Quoi qu'il en soit, les Premières Nations se voient maintenant confier un assez grand degré de contrôle.

Je ne crois pas que les Premières Nations repoussent les processus de ce genre. Elles ont juste un manque de connaissances à cet égard.

Senator Beyak: My question is more a question of clarification. It is my understanding that Canadian Council for Public-Private Partnerships is an independent body with a board of directors and a chairman, the Honourable John Manley. Is this what we're talking about? Is it their criteria that we need to be looking at? Are they squelching things that they shouldn't?

Mr. Frank: Wrong group.

Senator Beyak: Oh, good.

Mr. Frank: The Canadian Council for Public-Private Partnerships is a for-profit or a non-profit agency out of Toronto. P3 Canada is the one that is responsible for the infrastructure and looking at funding and oversees the P3 Canada Fund.

Senator Beyak: Who sets their criteria?

The Chair: The authority of the Minister of Finance for Canada.

Mr. Frank: Absolutely, yes.

Senator Beyak: Who sets their criteria?

Mr. Frank: They have a board.

Senator Beyak: Who is their chairman**?**

Mr. Frank: I don't know who it is.

Senator Beyak: That's where our problem lies. We have to find out who is setting that criteria.

The Chair: We may want to follow up on that.

Senator Raine: Do you think that we need a special model for P3s for First Nations, especially remote First Nations, than for the rest of Canada?

Mr. Frank: I don't know. I can't really answer that question. I think we haven't had a chance to fully take this model to its fruition. That's the biggest issue I see. We get so far and then the brakes get put on, and I think that's where the grief for most folks is in terms of working with a P3.

Senator Raine: Normally in a P3, on the public side, it is a public organization like a municipality or school boards or a school district, they have a revenue or taxation stream and they control that.

Mr. Frank: Absolutely.

Senator Raine: But in this case we're asking First Nations to control their revenue stream, which they don't control.

Mr. Frank: No. First Nations don't have the revenue stream. It's Canada who is responsible.

La sénatrice Beyak : Ma question vise plutôt à obtenir des précisions. Je crois comprendre que le Conseil canadien pour les partenariats public-privé est un organisme indépendant qui compte un conseil d'administration et un président, soit l'honorable John Manley. Est-ce ce dont nous parlons? Est-ce leurs critères que nous devons examiner? Font-ils avorter des projets qui ne devraient pas l'être?

M. Frank : Vous faites allusion au mauvais groupe.

La sénatrice Beyak : Oh, fort bien.

M. Frank : Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé est un organisme à but lucratif ou non, établi à Toronto. PPP Canada est l'organisme chargé de favoriser l'établissement d'infrastructures. Il supervise le Fonds PPP Canada et envisage les possibilités de financement.

La sénatrice Beyak : Qui établit ses critères?

Le président : Il relève du ministre des Finances du Canada.

M. Frank : Oui, c'est tout à fait cela.

La sénatrice Beyak : Qui établit ses critères?

M. Frank : L'organisation comporte un conseil d'administration.

La sénatrice Beyak : Qui préside ce conseil**?**

M. Frank : Je l'ignore.

La sénatrice Beyak : C'est là la nature exacte de notre problème. Nous devons découvrir qui établit ses critères.

Le président : Nous devrions peut-être faire un suivi à cet égard.

La sénatrice Raine : Pensez-vous que nous avons besoin de concevoir un modèle spécial pour les PPP négociés avec des Premières Nations, en particulier avec celles qui sont éloignées, un modèle différent de celui qu'on emploie dans le reste du Canada?

M. Frank : Je ne sais pas. Je ne peux pas vraiment répondre à cette question. Je pense que nous n'avons pas eu l'occasion de mener complètement à bien ce modèle. C'est le principal problème que j'observe. Nous ne parvenons qu'à un stade où le projet est freiné par quelqu'un. Je pense que c'est ce que la plupart des gens reprochent aux PPP.

La sénatrice Raine : Habituellement, la partie publique d'un PPP est un organisme public comme une municipalité, un conseil scolaire ou un district scolaire. Ces organismes ont une source de revenus ou de taxes sur laquelle ils exercent un contrôle.

M. Frank : Absolument.

La sénatrice Raine : Mais, dans le cas présent, nous demandons aux Premières Nations de contrôler une source de revenus sur laquelle elles n'exercent aucun contrôle.

M. Frank : Non. Les Premières Nations n'ont pas la source de revenus requise. Leur source de revenus relève du Canada.

Senator Raine: Therefore, it has to be a separate model.

Mr. Frank: Yes. There is no ability for communities to raise that type of — obviously, they can't get a bond rating.

Some interesting things have been done. There has been the issuance of a bond through the finance authority for some infrastructure work, as I think you've been told, but that's a pittance. I think they raised $80 million or $90 million, and the issue now is well over a couple billion in terms of bringing up infrastructure on reserves. The math doesn't work.

The Chair: Mr. Frank, I would like to thank you for your candid and illuminating testimony. It has been very helpful and, I can say on behalf of the committee, somewhat daunting as well.

Colleagues, we also have with us Mr. Jean Vincent, President and General Manager of the Native Commercial Credit Corporation and Aboriginal Savings Corporation of Canada. In light of our time limits, I suggest we go right to Mr. Vincent. I believe he's made available a presentation in both languages that's being circulated.

Mr. Vincent, please proceed with your testimony. Welcome.

Jean Vincent, President and General Manager, Native Commercial Credit Corporation, Aboriginal Savings Corporation of Canada: Thank you for receiving me this morning. I'm very proud to give testimony in front of you, honourable senators; it's my pleasure. If you allow me, I would be more comfortable to do the presentation in French. Thank you.

[*Translation*]

You have already received the document. I am not saying that I want to present all of it, but instead I will touch on some important aspects. After that, I will be pleased to answer your questions. To begin, I would like to say a few words about the origins of the Native Commercial Credit Corporation and the Aboriginal Savings Corporation of Canada. As you know, accessing capital has always been a problem for First Nations, particularly because of section 89 of the Indian Act, which states that the personal property of an Indian on a reserve cannot be seized. There is also the issue of cultural differences and, obviously, the remoteness of many communities from major financial centres, which makes access to capital more difficult.

Following a federal government and First Nations initiative in the 1980s, we saw the creation of several Aboriginal financial institutions across the country, including the Native Commercial Credit Corporation, which was established in 1992, and its main mandate was to provide capital to Aboriginal entrepreneurs.

La sénatrice Raine : Par conséquent, il faut employer un modèle distinct.

M. Frank : Oui. Les collectivités n'ont nullement la capacité d'obtenir ce genre de... il va de soi qu'elles ne sont pas en mesure d'obtenir une cote de solvabilité.

Certaines mesures intéressantes ont été prises. Comme on vous l'a dit, je crois, des obligations ont été émises par l'administration financière responsable de certains projets d'infrastructures, mais elles ont permis de recueillir une somme dérisoire. Je pense qu'ils ont amassé 80 ou 90 millions de dollars, alors qu'il faudrait maintenant investir 2 ou 3 milliards de dollars pour mettre à niveau les infrastructures des réserves. Ces fonds ne suffiront pas.

Le président : Monsieur Frank, j'aimerais vous remercier de votre témoignage franc et éclairant. Vos observations sont à la fois très utiles et — je peux l'admettre au nom du comité — un peu décourageantes.

Chers collègues, nous accueillons aussi M. Jean Vincent, président-directeur général de la Société de crédit commercial autochtone et de la Société d'épargne des Autochtones du Canada. Compte tenu du temps restreint dont nous disposons, je suggère que nous entendions M. Vincent immédiatement. Je pense qu'il a présenté un mémoire dans les deux langues officielles qu'on distribue en ce moment.

Monsieur Vincent, veuillez commencer votre témoignage. Soyez le bienvenu.

Jean Vincent, président-directeur général, Société de crédit commercial autochtone, Société d'épargne des Autochtones du Canada : Je vous remercie de me recevoir ce matin. Chers sénateurs, je suis très fier de témoigner devant vous, et cela me fait très plaisir. Si vous me le permettez, je préférerais faire mon exposé en français. Merci.

[*Français*]

Vous avez déjà reçu un document. Je ne prétends pas vouloir faire la présentation intégrale du document; je vais plutôt relever certains éléments importants et, par la suite, je serai heureux de répondre à vos questions. Pour débuter, quelques mots sur la naissance de la Société de crédit commercial autochtone et de la Société d'épargne des Autochtones du Canada. Vous n'ignorez pas que l'accès au capital pour les Premières Nations a toujours été un problème, pour différentes raisons, notamment en raison de l'existence de l'article 89 de la Loi sur les Indiens, qui prévoit que les biens d'un Indien dans une réserve sont insaisissables. Il y a également la question des différences culturelles et, évidemment, l'éloignement de plusieurs communautés des grands centres financiers, ce qui rend l'accès au capital plus difficile.

À la suite d'une initiative du gouvernement fédéral et des Premières Nations dans les années 1980, on a assisté à la naissance de plusieurs institutions financières autochtones partout au pays, y compris la Société de crédit commercial autochtone qui a vu le jour en 1992, et qui avait pour mission principale d'offrir du capital aux entrepreneurs autochtones.

Through its work, the Native Commercial Credit Corporation listened to the communities, its clients and Aboriginal leaders, and we saw that financing needs went far beyond commercial credit for businesses. We quickly realized that there were also enormous needs for housing and infrastructure.

In the course of its history, the Native Commercial Credit Corporation has created another organization: the Aboriginal Savings Corporation of Canada, which was established in 2005. Its purpose includes issuing bonds to draw capital from individuals and institutions, and then recycling that capital within Aboriginal communities for various purposes, particularly for housing and infrastructure.

The model of the Aboriginal Savings Corporation of Canada is meant to be an initiative. We do not claim to have the sole solution to the financing problems that exist in housing and infrastructure, but we offer a solution that aims to change the mindset. Social housing is the most current housing model in Aboriginal communities. Band councils own the housing units, and First Nations members are renters. We believe that this model does not encourage renters to take responsibility. Instead, through ABSCAN, we prefer a model that would enable First Nations members to become owners of their own housing units.

The advantage of this model is that individuals are much more motivated to take care of their assets when they own them, unlike renters whose housing is not an asset that they are interested in maintaining in the long term.

There is an enormous need for housing. Other witnesses who have appeared before you have probably presented some figures. Across the country, the need for catch-up in housing and infrastructure in Aboriginal communities is currently in the billions of dollars.

Because of our small organizations, we do not claim to have found the solution but, as I said earlier, we have one among many others that would enable responsible First Nations members in a good financial situation to acquire property. Very often, Aboriginal communities that are in financial difficulty no longer have access to departmental guarantees or the services of the Canada Mortgage and Housing Corporation and, by that very fact, penalize all members of the community who would like to buy a housing unit.

I would like to describe our approach by explaining to you how the majority of the housing-related financing systems work. For example, with regard to departmental guarantees provided by Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, if an individual or a community wants to build housing units, they seek

À travers son action, la Société de crédit commercial autochtone a écouté les communautés, ses clients, les leaders autochtones, et on s'est aperçu que les besoins en matière de financement dépassaient largement le crédit commercial pour les entreprises. Rapidement, on s'est rendu compte qu'il y avait d'énormes besoins également en matière d'habitation et d'infrastructure.

Au cours de son histoire, la Société de crédit commercial autochtone a donné naissance, en 2005, à une autre organisation qui s'appelle la Société d'épargne des Autochtones du Canada. L'objectif de la Société d'épargne des Autochtones du Canada est, d'une part, d'émettre des obligations pour attirer du capital provenant soit d'individus, soit d'institutions, et, ensuite, de recycler ce capital à l'intérieur des communautés autochtones à diverses fins, notamment à des fins d'habitation et d'infrastructure.

Le modèle de la Société d'épargne des Autochtones du Canada se veut une initiative. Nous ne prétendons pas détenir la solution unique aux problèmes de financement en matière d'habitation et d'infrastructure, mais nous offrons une solution qui vise à changer les mentalités. Dans les communautés autochtones, le modèle d'habitation le plus courant est le modèle des habitations sociales. Les conseils de bande sont propriétaires des unités d'habitation, et les membres des Premières Nations en sont locataires. Nous croyons que ce modèle n'encourage pas la responsabilisation des locataires; nous privilégions donc, plutôt, par l'entremise de la SÉDAC, un modèle qui permet, à terme, aux membres des Premières Nations de devenir propriétaires de leurs unités d'habitation.

Ce modèle offre l'avantage d'avoir une plus grande propension à prendre soin de ses actifs lorsqu'on est propriétaire, contrairement à un locataire pour qui l'habitation n'est pas un actif dont il a intérêt à prendre soin à long terme.

En matière d'habitation, les besoins sont énormes. D'autres témoins qui ont comparu devant vous ont probablement présenté des chiffres. À l'échelle du pays, les besoins liés au rattrapage en matière d'habitation et d'infrastructure se mesurent en milliards de dollars, à l'heure actuelle, dans les communautés autochtones.

Grâce à nos petites organisations, on ne prétend pas avoir trouvé la solution, mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, on en a une parmi tant d'autres qui permet aux membres des Premières Nations qui sont en bonne situation financière et qui sont responsables d'accéder à des propriétés. Très souvent, les communautés autochtones qui sont en difficulté financière n'ont plus accès aux garanties ministérielles ou aux services de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et, par le fait même, pénalisent tous les membres de la communauté qui voudraient accéder à des unités d'habitation.

J'aimerais vous décrire notre approche en vous exposant d'abord le fonctionnement de la majorité des systèmes de financement liés à l'habitation. Par exemple, en ce qui concerne les garanties ministérielles offertes par le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien, si un

financing from a major bank, and the major bank agrees to provide financing as long as the department provides a departmental guarantee. If the loan goes into default, the financial institution turns to the department to have the loan reimbursed and the guarantee honoured. Then, the department turns to the Aboriginal community for repayment of the departmental guarantee from the budgets that are allotted to the communities for various purposes.

We think there is poor alignment between the risks, responsibilities and return on capital. It is not normal for a financial institution to make a profit on capital by not taking any risk, because it benefits from the departmental guarantee, and the department, in return, turns to the community to draw from its budget in the case of default. The solution we are proposing through the Aboriginal Savings Corporation of Canada is not putting the community at risk, but doing business directly with the individuals to make them accountable.

For example, even in the case of a community in financial difficulty that does not have access to departmental guarantees or the services of the Canada Mortgage and Housing Corporation, we recommend that business is done directly with the individuals who are financially solvent, and deemed to be responsible and capable of repaying their loan, instead of doing business with the community.

With the capital that we will seek following the sale of bonds, we give loans to individuals in the communities, without necessarily involving the community with respect to the guarantee. It is a model that works.

ABSCAN was created in 2005. Since then, we have sold about 20 million bonds, with 80 per cent of them being bought by First Nations members, individuals. More recently, given the growing needs in capital, we also opened the market for bonds to the institutional market. So there are insurance companies, among others, that have agreed to buy our bonds.

The reason this system works is related to the expertise that we have developed through our institutions. The Native Commercial Credit Corporation has been around for 23 years, which means that with an original capital of $8 million from the federal government, it has given 60 million in loans. It gives loans, is reimbursed, gets back the capital, loans it again, and so on. Not only have we kept the initial capital, but we have also yielded a profit. The Aboriginal Savings Corporation has been around for 10 years now, and with its source of capital being the bond market, the 20 million in bonds that were sold and recycled in the form of capital, and then repaid, we have so far incurred no losses in 10 years.

individu ou une communauté veut construire des unités d'habitation, ils sollicitent du financement auprès d'une grande banque, et la grande banque accepte de faire le financement dans la mesure où le ministère leur accorde une garantie ministérielle. Si, en fin de compte, le prêt devient en défaut, l'institution financière se tourne vers le ministère pour faire rembourser le prêt et honorer la garantie et, ensuite, le ministère se tourne vers la communauté autochtone et se rembourse la garantie ministérielle à même les budgets qui sont dévolus aux communautés à diverses fins.

Nous croyons qu'il y a un mauvais alignement entre les risques, les responsabilités et le rendement sur le capital. Il n'est pas normal qu'une institution financière fasse des profits sur le capital en ne prenant aucun risque, car elle bénéficie de la garantie du ministère, et que le ministère, en retour, se tourne vers la communauté pour puiser à même son budget dans un contexte de défaut. La solution que nous proposons par l'intermédiaire de la Société d'épargne des Autochtones du Canada est de ne pas mettre à risque la communauté, mais de faire affaire directement avec les individus pour les responsabiliser.

Par exemple, même dans le cas d'une communauté en difficulté financière, qui n'a pas accès à des garanties ministérielles ou aux services de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, plutôt que de faire affaire avec la communauté, on propose de faire affaire directement avec les individus qui sont solvables financièrement et que l'on juge responsables et capables de rembourser leur prêt.

Grâce au capital qu'on va chercher à la suite de la vente des obligations, on fait des prêts à des individus dans des communautés sans nécessairement faire intervenir la communauté pour la question de la garantie. C'est un modèle qui fonctionne.

La SÉDAC a été mise sur pied en 2005. Depuis, nous avons vendu pour environ 20 millions d'obligations, dont 80 p. 100 d'entre elles ont été achetées par des membres des Premières Nations, des individus. Plus récemment, compte tenu des besoins grandissants en capital, on a également ouvert le marché des obligations avec le marché institutionnel. Il y a donc des compagnies d'assurances, entre autres, qui ont accepté d'acheter nos obligations.

La raison pour laquelle ce système fonctionne est liée à l'expertise qu'on a développée au moyen de nos institutions. La Société de crédit commercial autochtone existe depuis 23 ans, ce qui fait que, avec un capital original de 8 millions de dollars, qui a été obtenu du gouvernement fédéral, elle a atteint 60 millions de prêts. Elle accorde des prêts, se fait rembourser, reprend le capital et le prête à nouveau, ainsi de suite. Non seulement on a conservé le capital d'origine, mais on l'a fait également fructifier. Avec la Société d'épargne des Autochtones, qui existe maintenant depuis 10 ans, dont la source de capital est la banque d'obligations, les 20 millions d'obligations qui sont vendues et recyclées sous forme de capital et ensuite remboursées, depuis 10 ans, nous n'accusons jusqu'à maintenant aucune perte.

The system works well because of the expertise of the management team that is in place, the ways of doing things that we have developed over the years and our knowledge of the market.

More recently, we launched a pilot project — because the weakness of our current system is related to the ability to seek capital — to obtain greater amounts than we have sought so far. We have sold some 20 million in bonds. Our objective down the road is to increase our loan funds to $100 million. Now, to get $100 million in capital, we absolutely must work with the institutional market.

The institutional market knows us and has studied us. It knows our performance and our success rate. Our loss rate is practically zero. So the institutional market is ready to help us and advance us the capital we need to finance housing and infrastructure needs in the communities.

However, we lack some tools that exist in the regular market. I will talk to you about that a little later to see how the federal government could help us ensure the growth and development of our organizations.

Now, to demonstrate that the system works and in order to seek support, particularly from the federal government, we have set up a pilot project. We are currently working on it with partners, including the J.W. McConnell Foundation, which has agreed to invest in our project, and with other organizations, including MaRS in Toronto. These people have studied how we do things, our systems and our mechanisms. They believe in the solution that we are proposing, which involves working directly with First Nations members and individuals in the communities with these loans to make them accountable. Our partners think that this is a solution for the future that works and is profitable.

I am the president and general manager of two organizations — SOCCA and ABSCAN — but I am also the Vice-Grand Chief of the Huron-Wendat Nation, an Aboriginal community located in the heart of Quebec City. I could slip in a few words about this, but I would like to speak specifically about its housing fund, which we set up in 1970.

I would say that the ABSCAN model is inspired in large part by the housing funds that we have had since 1970. Prior to 1970, housing belonged to the band council and was rented by First Nations members or to certain individuals who tried to build their houses themselves, for better or for worse, with almost non-existent financial means, and the financial institutions did not want to give loans to members of the Huron-Wendat who live in our area.

Le système fonctionne bien grâce à l'expertise de l'équipe de gestion qui est en place et aux façons de faire que nous avons développées au fil des ans, ainsi qu'en raison de la connaissance que l'on a du marché.

Plus récemment, nous avons lancé un projet pilote — car la faiblesse de notre système actuel est liée à la capacité d'aller chercher du capital — pour obtenir des sommes de beaucoup supérieures à celles que nous sommes allés chercher jusqu'à maintenant. Nous avons vendu pour 20 millions d'obligations. Notre objectif, à terme, est de faire augmenter notre fonds de prêts jusqu'à 100 millions de dollars. Maintenant, pour aller chercher 100 millions de dollars de capital, nous devons nécessairement travailler avec le marché institutionnel.

Le marché institutionnel nous connaît et nous a observés. Il connaît notre performance et notre taux de succès. Notre taux de perte est pratiquement nul. Le marché institutionnel est donc prêt à nous aider et à nous avancer le capital nécessaire pour financer les besoins en matière d'habitation et d'infrastructure dans les communautés.

Cependant, il nous manque des outils qui existent dans le marché ordinaire. Je vous en parlerai un peu plus tard pour voir comment le gouvernement fédéral pourrait nous aider à assurer la croissance et le développement de nos organisations.

Maintenant, pour faire la démonstration que le système fonctionne et pour pouvoir chercher des appuis, notamment auprès du gouvernement fédéral, ultimement, nous avons mis sur pied un projet pilote. Nous travaillons actuellement avec des partenaires comme la fondation J.W. McConnell, qui a accepté d'investir dans notre projet, ainsi qu'avec d'autres organisations telles que MaRS qui est située à Toronto. Ces gens ont étudié nos façons de faire, nos systèmes et nos mécanismes. Ils croient à la solution que nous proposons et qui consiste à travailler directement, pour ce qui est des prêts, avec les membres des Premières Nations et les individus dans les communautés pour les responsabiliser. Nos partenaires pensent que c'est une solution d'avenir qui fonctionne et qui est rentable.

Je suis PDG de deux organisations, la SOCCA et la SÉDAC, mais je suis également vice-grand chef de la Nation huronne-wendat. C'est une communauté autochtone située au cœur de la ville de Québec. Je pourrais vous en glisser quelques mots, mais j'aimerais parler particulièrement de son fonds d'habitation, que nous avons mis sur pied en 1970.

Je dirais d'ailleurs que le modèle de la SÉDAC est inspiré en grande partie du fonds d'habitation qui fonctionne chez nous depuis 1970. Avant 1970, les habitations appartenaient soit au conseil de bande et étaient louées par les membres des Premières Nations, ou bien certains individus tentaient tant bien que mal de construire eux-mêmes leur maison, avec des moyens financiers qui étaient à peu près inexistants, et les institutions financières ne voulaient pas prêter aux membres, aux Hurons-Wendat qui vivent chez nous.

The band council of the early 1970s received grants and contributions from the federal government, year in and year out, to build housing units. However, instead of taking those contributions and giving them to individuals so that they could build their own homes, the band council, despite the fact that it was more or less acceptable — I would not say it was illegal — given the rules of the at the time, decided to keep these contributions and began using them for loans. So the members of the Wendake community had access both to loans made by the community and to loans from the Wendake credit union at the time, which received a guarantee from the band council. Little by little, these funds, the capital of which was loaned out and repaid with interest, grew. It also grew because of grants received each year, and these funds now amount to $30 million. The members of the Wendake community can borrow up to a maximum of $210,000. The loss rate in the loan portfolio is less than one per cent. The housing system in Wendake is now based on private property. So, individuals have responsibilities. They take care of their homes, and we know that in terms of an individual's heritage, a house is probably the most important asset. Once the house is paid for, they can borrow against their home to start a business or fund other aspects of their life's activities.

Donc, les conseils de bande du début des années 1970 recevaient bon an, mal an des subventions et des contributions du gouvernement fédéral pour construire des unités d'habitation. Or, au lieu de prendre ces contributions et de les donner aux individus pour qu'ils puissent se construire des maisons, le conseil de bande, malgré le fait que c'était plus ou moins acceptable — je ne voudrais pas dire que c'était illégal —, compte tenu des règles du programme qui existait à l'époque, a décidé de garder ces contributions et a commencé à les prêter. Donc, les membres de la communauté de Wendake avaient accès, à la fois, à des prêts faits par la communauté de même qu'à des prêts de la caisse populaire de Wendake, à l'époque, qui recevait une garantie de la part du conseil de bande. Tranquillement, ce fonds, dont le capital était prêté et remboursé avec les intérêts, a grossi. Il grossissait également grâce aux subventions reçues chaque année, et ce fonds, aujourd'hui, atteint la somme de 30 millions de dollars. Les membres de la communauté de Wendake peuvent emprunter jusqu'à un maximum de 210 000 $. Le taux de perte dans le portefeuille de prêts est en deçà de un p. 100. Le système d'habitation de Wendake est basé maintenant sur la propriété privée. Donc, les individus sont responsabilisés, ils prennent soin de leur habitation, et on sait que dans le patrimoine d'un individu, une maison constitue l'actif probablement le plus important. Une fois que la maison est payée, les individus peuvent réemprunter sur leur maison pour créer une entreprise ou financer d'autres aspects des activités de leur vie.

The Aboriginal Savings Corporation of Canada does not work with just Wendake, but with other communities throughout Quebec. Using the model that works very well for us, we want to export that model and use it in other communities and, ultimately, communities that are perhaps at the same level of development as Wendake, but also communities that are at much less advanced stages of development. However, in the case of communities that are not structured or organized as well, we have a team that takes care of getting them the capital they need to develop and that has the expertise to help them develop housing and land management policies and regulations.

La Société d'épargne des Autochtones du Canada ne travaille pas seulement à Wendake, mais avec d'autres communautés un peu partout dans la province de Québec. À partir du modèle qui fonctionne très bien chez nous, on veut exporter ce modèle dans d'autres communautés et, à terme, travailler avec des communautés qui se situent peut-être au même niveau de développement que Wendake, mais également avec des communautés qui sont à des stades de développement beaucoup moins avancés. Or, dans le cas des communautés moins bien structurées et organisées, on a une équipe qui s'occupe non seulement de leur procurer le capital dont elles ont besoin pour se développer, mais également de l'expertise pour les accompagner dans l'élaboration de politiques et de règles en matière d'habitation et de gestion des terres.

So that is basically our experience and the solution that we want to offer to overcome the enormous housing and infrastructure problems that we find in the communities. At the risk of repeating myself, we want to change the mindset, to direct people with a mindset about social housing, where accommodation is a right, to a mindset of accountability that will enable them to instead become owners and, therefore, responsible for their home.

Voilà, en quelque sorte, notre expérience et la solution que l'on veut offrir pour pallier les problèmes considérables en matière d'habitation et d'infrastructure que l'on retrouve dans les communautés. Au risque de me répéter, on veut opérer un changement de mentalité, orienter les individus qui ont une mentalité de logements sociaux, où le logement est un dû, vers une mentalité de responsabilisation qui leur permettra de devenir plutôt propriétaires et donc responsables de leur habitacle.

The model works. We have interested partners. Capital is available. In fact, I, myself, was the president of an Aboriginal pension fund in Quebec, the Native Benefits Fund, which currently manages assets exceeding $500 million. There are 4,500 retirees and about a hundred organizations that benefit from that pension fund. As all other pension funds do, the Native

Le modèle fonctionne. On a des partenaires intéressés. Il y a du capital disponible. En fait, j'ai été moi-même président d'une caisse de retraite autochtone au Québec, le Régime des bénéfices autochtones, qui gère actuellement un actif qui dépasse 500 millions de dollars. Ce sont 4 500 retraités, une centaine d'organisations qui bénéficient de ce fonds de pension. Le Régime

Benefits Fund's half a billion dollars are being invested in bonds, property and infrastructure. The Native Benefits Fund is willing to invest in the ABSCAN model, provided it can offer the same types of investment products that are found elsewhere in the market. The ABSCAN bonds will have to be rated by rating agencies, like Standard & Poor's, or at least receive government guarantees. At this point, the doors will be open to allow ABSCAN to seek considerable capital and become part of the solution to the housing and infrastructure problems in Aboriginal communities.

I will end there. For some years now, we have been working closely with the federal government to put these capital guarantee mechanisms in place. In fact, what we are asking the government is to put in place the same mechanisms that exist elsewhere in Canada for the benefit of Canadians. Through ABSCAN's experience with the pilot project, we have proven that this guarantee would not cost much because, to date, the capital that was borrowed from investors and recycled in the communities in the form of loans comes back to us, and that the loss rate, in our experience, has been almost zero since 2005. In our opinion, the cost of a guarantee for the federal government would be minimal, even at operation levels that would be much higher than what we currently have.

There you have it. I hope I have been clear. It was not easy in a few minutes to summarize the experience acquired in the last 25 years with the First Nations through trial and error, and mechanisms.

[*English*]

The Chair: I am wondering if you could touch on how your corporation works with the Province of Quebec and its agencies and/or the Government of Canada to achieve the success you have achieved. What's the relationship with the provincial government and the federal government with respect to First Nations housing?

[*Translation*]

Mr. Vincent: That is an excellent question. First off, I would say that our relationship is mainly with the federal government. I just mentioned that I am the Vice-Grand Chief of the Huron-Wendat Nation. In that role, I also participate in the life of the First Nation, and I have dealt with a number of files, not just relating to economic issues, but also housing, health and education.

As for the experience with Quebec, it is always a bit of a Ping-Pong game between the federal government and the province. Take health for example; the housing file is handled in almost the same way. When we go and consult the federal government to discuss health-related files, the federal government's reaction is

des bénéfices autochtones, son demi- milliard, il l'investit comme toutes les autres caisses de retraite, dans les obligations, l'immobilier et les infrastructures. Entre autres, le Régime des bénéfices autochtones est prêt à investir dans le modèle de la SÉDAC, pourvu que celle-ci puisse offrir les mêmes caractéristiques de produits d'investissement qu'il retrouve ailleurs dans le marché. De deux choses l'une, les obligations de la SÉDAC devront, à terme, être cotées par des agences de cotation, par exemple Standard & Poor's ou, au mieux, bénéficier de garanties gouvernementales. À ce moment-là, les portes seront ouvertes pour permettre à la SÉDAC d'aller chercher du capital en quantité considérable et de devenir, en partie, une solution aux problèmes d'habitation et d'infrastructure des communautés autochtones.

Je termine ainsi. Il y a quelques années que l'on travaille étroitement avec le gouvernement fédéral pour mettre en place ces mécanismes de garantie du capital. En fait, ce qu'on demande au gouvernement, c'est de mettre en place les mêmes mécanismes qui existent dans l'ensemble du Canada au bénéfice des Canadiens. Grâce à l'expérience pilote de la SÉDAC, on a prouvé que cette garantie ne coûterait pas tellement cher, puisque, à ce jour, le capital qu'on a emprunté des épargnants et que l'on a recyclé dans les communautés sous forme de prêts nous revient, et que le taux de perte, selon notre expérience, est nul depuis 2005. Donc, le coût d'une garantie pour le gouvernement fédéral, à notre avis, serait minime, même à des niveaux d'opération qui seraient de beaucoup supérieurs à ceux que l'on a actuellement.

Voilà. J'espère avoir été clair. Il n'était pas facile en quelques minutes de résumer l'expérience acquise au cours des 25 dernières années avec les Premières Nations avec des essais, des erreurs et des mécanismes.

[*Traduction*]

Le président : Je me demande si vous pourriez expliquer brièvement la façon dont votre société collabore avec la province de Québec et ses organismes ou avec le gouvernement du Canada pour réaliser une telle réussite. Quelles relations entretenez-vous avec les gouvernements fédéral et provincial au chapitre de l'habitation des Premières Nations?

[*Français*]

M. Vincent : C'est une excellente question. Je dirais, dans un premier temps, que notre relation est principalement avec le gouvernement fédéral. Je vous disais tout à l'heure que je suis vice-grand chef de la Nation huronne-wendat. À ce titre, je participe également à la vie de la Première Nation, chez nous, et nous avons à traiter plusieurs dossiers, pas seulement en matière économique, mais également en matière d'habitation, de santé et d'éducation.

Pour ce qui est de l'expérience du Québec, c'est toujours un peu un jeu de ping-pong entre le gouvernement fédéral et la province. Prenons comme exemple le dossier de la santé — le dossier de l'habitation est un peu traité de la même façon. Lorsque nous allons consulter le gouvernement fédéral pour parler des dossiers

along the lines of, "Listen, health comes under provincial jurisdiction in Quebec." When we go and consult the provincial government to obtain health care services, the province's reaction is to say, "Listen, First Nations, Indians, that comes under federal jurisdiction." So we always have to work with this dichotomy between the federal and provincial governments.

Having said that, to come back to our organizations — SOCCA and ABSCAN — I would say that we have been able to establish excellent relationships with the federal and provincial governments. Above all, we have acquired a good reputation. In fact, we want to do things well, both with SOCCA in terms of commercial financing, and with ABSCAN, in terms of housing and infrastructure financing. Our loss rates are very low, and we know the market well. We know how to work with the communities, and the federal and provincial governments have been able to observe that expertise over the years. So I would say that we have good press, and both governments listen to us quite well.

Having said that, given that there is a back and forth between the federal and provincial governments about their areas of jurisdiction, and especially given the fact that what we are doing at SOCCA and ABSCAN — if I may say so without sounding boastful — can be described as innovative, we are doing things that are not conventionally seen. We are clearing the way and preparing the ground as we go, and when we submit our needs and expectations to both levels of government, they listen to us, they understand us. We feel that there is a willingness to help us. However, the cumbersomeness of the government systems and the complexity of the programs and program criteria mean that it is sometimes difficult to find the right tool, the tool we need to continue our mandate with the First Nations.

We are not a bank, which would be governed by the Bank Act. We are not a credit union, either, which would be governed by the Credit Unions Act. In a way, we are considered a special breed, and very often we have difficulty lining up with the existing programs.

Personally, I am a member of a First Nation and, professionally, I have been working in economic and community development, specifically financing, since 1982. So this has become a bit of a mission for me. Perhaps that is what motivates me in the end, because I wanted to tell you that this is not routine and that we are not bored back home. However, it is also a little discouraging sometimes because we would like things to move forward more quickly.

Moreover, speaking of our experience with ABSCAN, we have sold 20 million bonds. When we get to the point where insurance companies are buying our bonds, but we would like to go from 20 million to 100 million, the institutional investors tell us, "Yes,

liés à la santé, le gouvernement fédéral a un peu le réflexe de dire : « Écoutez, au Québec, la santé est de compétence provinciale. » Lorsque nous allons consulter le gouvernement provincial pour obtenir des services en matière de santé, la réaction de celui-ci est de dire : « Écoutez, les Premières Nations, les Indiens, c'est de compétence fédérale. » Nous avons donc toujours à travailler avec cette dichotomie entre le fédéral et le provincial.

Cela dit, pour revenir à nos organisations, la SOCCA et la SÉDAC, je dirais que nous avons su établir, autant avec le gouvernement fédéral qu'avec la province, d'excellentes relations. Nous avons surtout acquis une bonne réputation. De fait, nous avons à cœur de bien faire les choses, autant chez la SOCCA, au chapitre du financement commercial, que chez la SÉDAC, en ce qui concerne le financement lié à l'habitation et à l'infrastructure. Nos taux de pertes sont très bas et nous connaissons bien le marché. Nous savons comment travailler avec les communautés, et cette expertise, les gouvernements fédéral et provincial ont pu la constater au fil des ans. Je vous dirais donc que nous avons bonne presse et que nous recevons une bonne écoute de la part des deux gouvernements.

Cela dit, compte tenu du fait que les gouvernements fédéral et provincial se renvoient la balle pour ce qui est de leurs champs de compétences, et compte tenu, surtout, du fait que ce que nous faisons chez la SOCCA et chez la SÉDAC peut être qualifié, tout en demeurant modeste, d'innovateur, nous faisons des choses qui ne se voient pas de façon conventionnelle. Nous ouvrons la voie, nous défrichons la route au fur et à mesure que nous avançons et, lorsque nous soumettons nos besoins et nos attentes aux deux ordres de gouvernement, nous sommes écoutés, nous sommes compris. Nous sentons qu'il y a une volonté de nous aider. Par contre, la lourdeur des systèmes gouvernementaux et la complexité des programmes et des critères des programmes font en sorte qu'il est parfois difficile d'aller chercher le bon outil, l'outil dont nous avons besoin pour poursuivre notre mission auprès des Premières Nations.

De fait, nous ne sommes pas une banque, qui serait régie par la Loi sur les banques. Nous ne sommes pas non plus une caisse populaire, qui serait régie par la loi sur les caisses populaires. Nous sommes donc, en quelque sorte, considérés comme une espèce à part, et nous avons de la difficulté à cadrer, la plupart du temps, avec les programmes existants.

Personnellement, je suis membre d'une Première Nation et, sur le plan professionnel, je travaille au développement économique et au développement des communautés, en particulier sous l'angle du financement, depuis 1982. Alors, c'est devenu un peu une mission, pour ce qui me concerne. C'est peut-être ce qui me motive, finalement, parce que je vous dirais que ce n'est pas routinier, et qu'on ne s'ennuie pas chez nous. Cependant, parfois, c'est un peu décourageant aussi, parce qu'on aimerait que les choses avancent un peu plus vite.

D'ailleurs, parlant de notre expérience du côté de la SÉDAC, nous avons vendu 20 millions d'obligations. Quand on est rendu à un point où les compagnies d'assurances achètent de nos obligations, mais qu'on voudrait passer de 20 millions à

we trust you, but our investment policies ultimately require that your investment products respond exactly to the rules and criteria set out in our policies."

So at some point, we always arrive back to square one, and it is clear that the growth and development of our organizations in the future are going to have to count on the presence of the federal government and the province because we are not going to rule out the fact that, in our case, the Province of Quebec can play a role.

Obviously, as part of my duties as Vice-Grand Chief, I often have the opportunity to interact with the Premier of Quebec and the provincial ministers. So when I meet with them, I do not miss the opportunity to talk about what we are doing within our financial institutions.

[*English*]

The Chair: Thank you.

As I believe you know, sir, this study of our committee is focused on First Nations housing on reserve. We have been looking at the challenges of financing, of giving loans to First Nation members on reserve. One of the challenges — and I think it was noted on your website, the Aboriginal Savings Corporation of Canada — is that, on a reserve, the Indian Act prevents the personal property of an Indian or band situated on a reserve from being seized.

You have established bonds to give loans to First Nation members to own housing. Have you found a way to get around the problem of being able to get property as collateral for a loan? Have you been able to work around that problem in the situation of a First Nation member on a reserve wanting to get a loan to own a home?

[*Translation*]

Mr. Vincent: The answer is yes. The mechanism that we use at ABSCAN to finance housing was developed when the Native Commercial Credit Corporation was created in the 1990s. I would like to remind you that SOCCA's mission is to provide commercial financing; however, when we talk about financing, we face the same challenges and the same constraints related to the Indian Act, namely, section 89, which I mentioned earlier.

One of the first problems we faced in the early 1990s, when SOCCA's operations began, was to find mechanisms to be able to seize and recover assets if borrowers defaulted on their loans with our organization.

100 millions, les investisseurs institutionnels nous disent : « Oui, nous avons confiance en vous, mais nos politiques d'investissement exigent que, en fin de compte, vos produits d'investissement répondent exactement aux règles et critères inscrits dans nos politiques. »

Donc, à un moment donné, on revient toujours à la case départ, et il est clair que la croissance et le développement de nos organisations dans le futur vont nécessairement devoir compter sur la présence du gouvernement fédéral et de la province, parce que nous n'écartons pas non plus le fait que, dans notre cas, la province de Québec puisse jouer un rôle.

D'ailleurs, évidemment, dans le cadre de mes fonctions de vice-grand chef, j'ai souvent l'occasion de traiter avec le premier ministre du Québec et avec les ministres provinciaux. Ainsi, lorsque nous les rencontrons, je ne rate pas l'occasion de leur parler de ce que nous faisons au sein de nos institutions financières.

[*Traduction*]

Le président : Merci.

Monsieur, vous savez, je crois, que l'étude du comité met l'accent sur les logements des Premières Nations dans les réserves. Nous examinons les difficultés liées au financement, à l'octroi de prêts aux membres des Premières Nations qui vivent dans les réserves. L'un des obstacles — et je pense qu'il est mentionné dans le site web de la Société d'épargne des Autochtones du Canada — tient au fait que la Loi sur les Indiens interdit la saisie des biens d'un Indien ou d'une bande dans une réserve.

Vous avez émis des obligations pour pouvoir accorder des prêts aux membres des Premières Nations et leur permettre de devenir propriétaires de leur habitation. Avez-vous trouvé un moyen de surmonter l'obstacle que constitue l'impossibilité d'utiliser les propriétés comme garanties pour les prêts? Avez-vous été en mesure de contourner ce problème dans le cas d'un membre d'une Première Nation qui vit dans une réserve et qui souhaite obtenir un prêt pour acheter une habitation?

[*Français*]

M. Vincent : La réponse est oui. Le mécanisme qu'on utilise à la SÉDAC pour le financement de l'habitation a été développé dès la naissance de la Société de crédit commercial autochtone au début des années 1990. Je vous rappelle que, en ce qui concerne la SOCCA, sa mission est de faire du financement commercial; cependant, quand on parle de financement, on fait face aux mêmes défis et aux mêmes contraintes liés à la Loi sur les Indiens, soit l'article 89 dont je vous parlais tantôt.

L'un des premiers problèmes auxquels nous avons fait face, au début des années 1990, lorsque nous avons amorcé les opérations de la SOCCA, était de trouver des mécanismes pour être en mesure de saisir et de récupérer des actifs pour lesquels des emprunteurs étaient en défaut auprès de notre organisation.

As you mentioned quite correctly, the Indian Act obviously does not allow non-Indian financial institutions or lenders to seize assets, be it through mortgages or other guarantees. So we very quickly developed a system that had band councils intervene through tripartite guarantee agreements.

What I am saying applies exactly to ABSCAN in terms of housing. When SOCCA gives an entrepreneur a loan, to finance a building of a garage on a reserve, for example, and the borrower defaults, we have developed agreements with the band councils for those kinds of cases. The band council may repossess an asset that belongs to one of its members. The band council then manages that asset on behalf of SOCCA for a certain period of time, the time it takes to find a lessee or new buyer so that the asset is not lost and can be recycled within another project. So these tripartite guarantee agreements are between SOCCA, which is the lender, the band council, which has the power to act in the community, and the borrower, which is a member of a First Nation. Obviously, all these agreements are signed before the loan is disbursed. This does not happen after the fact, but when the loan is approved.

Incidentally, we have also put in place what we call an offer to sell for one dollar. What this means is that the borrower would agree when signing for the loan to sell the building and equipment to SOCCA for one dollar should the borrower default. Obviously, this does not all happen automatically. When a default occurs, we speak with our borrowers and try to find solutions. However, ultimately, when this does not work, we turn to these mechanisms. We would have the community intervene through the tripartite guarantee agreement in order to manage the assets we have recovered under an offer to sell that the borrower had agreed to previously in the event of a default.

This system has not been tested in court. However, we have had to use it. Not often, but it has happened in the course of SOCCA's history. It has not happened in ABSCAN's history, though. In 10 years, ABSCAN has not had any losses or defaults because of how we manage our projects, because of our team and because of our ability to evaluate the market. We make good investments. SOCCA's loss rates in the commercial sector are very low, but defaults can happen.

Although we have not tested these guarantee mechanisms in court, there have been some cases where we have had to repossess assets, and the borrowers had to get a lawyer. Some good lawyers in Quebec looked at the system and advised their client, our borrower, not to take it any further, that the system worked. The mechanisms that we have developed within SOCCA, on the commercial side, are the same ones we use for ABSCAN to

Évidemment, la Loi sur les Indiens, comme vous l'avez très bien dit, ne permet pas à des institutions financières ou à des prêteurs non indiens de saisir les actifs, que ce soit au moyen d'hypothèques ou d'autres formes de garantie. Alors, très rapidement, nous avons élaboré un système qui fait intervenir les conseils de bande, par l'intermédiaire d'ententes de garantie tripartites.

Ce que je suis en train de dire s'applique exactement pour la SÉDAC en matière d'habitation. Lorsque la SOCCA accorde un prêt à un entrepreneur, par exemple, pour financer un bâtiment sur une réserve, un garage, et que l'emprunteur devient en défaut, dans un tel cas nous avons développé des ententes avec les conseils de bande. Le conseil de bande peut reprendre possession d'un actif qui appartient à l'un de ses membres. Le conseil de bande, ensuite, gère cet actif a pendant un certain temps au bénéfice de la SOCCA, le temps de trouver soit un locataire ou un nouvel acheteur afin que l'actif ne soit pas perdu et qu'il soit possible de le recycler à l'intérieur d'un autre projet. Ce sont donc des ententes de garantie tripartites entre la SOCCA, qui est le prêteur, le conseil de bande, qui a le pouvoir d'agir dans la communauté, et l'emprunteur, qui est le membre d'une Première Nation. Évidemment, toutes ces ententes sont signées avant que le prêt ne soit déboursé. Cela ne vient pas a posteriori, mais bien au moment où le prêt est approuvé.

De façon accessoire, nous avons mis en place aussi ce qu'on appelle une offre de vente pour un dollar. Donc, l'emprunteur a accepté, au moment de signer son prêt, de vendre à la SOCCA bâtiment et équipement pour un dollar dans un contexte de défaut de prêt. Évidemment, le tout ne se fait pas de façon automatique. Quand il y a un défaut, nous discutons avec nos emprunteurs et nous tentons de trouver des solutions. Toutefois, ultimement, quand cela ne fonctionne pas, nous faisons appel à ces mécanismes et nous faisons intervenir la communauté au moyen de l'entente de garantie tripartite pour gérer les actifs que nous avons récupérés dans le cadre d'une offre de vente qui avait été préalablement acceptée par l'emprunteur dans un contexte de défaut.

Ce système n'a pas été testé en cour. Par contre, nous avons dû l'utiliser. Nous ne l'avons pas fait très souvent, mais c'est arrivé dans l'histoire de la SOCCA. Cela ne s'est pas produit dans l'histoire de la SÉDAC. Je vous rappelle qu'en 10 ans, la SÉDAC n'a connu aucune perte ni défaut, grâce à la façon dont nous gérons nos projets, grâce à notre équipe et à notre capacité d'évaluer le marché. Nous faisons de bons investissements. Avec la SOCCA, dans le secteur commercial, nos taux de perte sont très bas, mais il peut arriver qu'il y ait des défauts.

Même si nous n'avons pas eu à tester ces mécanismes de garantie en cour, il est arrivé, dans certains cas, que nous ayons dû reprendre des actifs et que des emprunteurs aient fait appel à des avocats. Certains bons avocats du Québec se sont penchés sur le système et ont conseillé à leur client, qui était notre emprunteur, de ne pas aller plus loin, que le système fonctionnait. Les mécanismes que l'on a développés au sein de la SOCCA, dans le

finance First Nations housing and infrastructure projects.

[*English*]

Senator Raine: Thank you very much. This is very interesting. I have a couple of questions.

Has your system, SOCCA and SÉDAC, been adopted now or is it being adopted by other First Nations groups in Quebec? I believe that some First Nations in British Columbia have similar operations, similar situations. I'm just wondering if you're communicating on a national basis with some of the other First Nations that are doing this innovative kind of financing, which is so important to moving forward.

[*Translation*]

Mr. Vincent: I have a two-part answer to your question. Through SOCCA or ABSCAN, we are in communication with other First Nations in Quebec and in Canada. In fact, SOCCA is part of what we call the National Aboriginal Capital Corporations Association, or NACCA.

The Aboriginal capital corporations were established starting in the mid-1980s through to the early 1990s. The First Nations and the federal government put in place about 50. Since 1993, I have been involved, along with other general managers of capital corporations, in putting in place the National Aboriginal Capital Corporations Association. We wanted to ensure that the network of financing corporations had a central body that could lobby the government and enable the exchange of information between the capital corporations. In addition, the National Aboriginal Capital Corporations Association was created in 1995 in Quebec. I have been a member of NACCA's board of directors for about a decade.

The other part of my answer is this. More specifically, SOCCA and ABSCAN's operations are in the province of Quebec. I spoke to you about the experience of Wendake, a First Nation in the heart of Quebec City. The headquarters of SOCCA and ABSCAN is in Wendake, but the market of these two institutions is in the province of Quebec. Therefore, with SOCCA, we work with almost all of First Nations in Quebec and, with ABSCAN, we work with all of the First Nations of Quebec. That is the market.

More particularly, with ABSCAN, we currently have six other communities, aside from Wendake, that are part of the pilot project we have implemented with the J.W. McConnell Foundation. Our goal and our mission are to export the Wendake model and ABSCAN's solution to as many First Nations as possible in Quebec first. However, nothing would

volet commercial, sont les mêmes dont on se sert du côté de la SÉDAC pour financer des projets d'habitation et d'infrastructure pour les Premières Nations.

[*Traduction*]

La sénatrice Raine : Merci beaucoup. Vos propos sont très intéressants. J'ai quelques questions à vous poser.

Le modèle sur lequel la SOCCA et la SÉDAC reposent a-t-il été adopté par d'autres Premières Nations du Québec, ou est-il en train de l'être? Je pense que certaines Premières Nations de la Colombie-Britannique exploitent des sociétés semblables et gèrent des situations semblables. Je me demande simplement si, à l'échelle nationale, vous communiquez avec d'autres Premières Nations mettant en œuvre ce genre de financement novateur, qui est si important pour l'avenir des Premières Nations.

[*Français*]

M. Vincent : J'ai deux volets de réponse à votre question. À travers la SOCCA ou la SÉDAC, nous sommes en communication avec d'autres Premières Nations au Québec, et aussi au Canada. En fait, la SOCCA fait partie de ce qu'on appelle l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, ou la NACCA, National Aboriginal Capital Corporations Association of Canada.

Les sociétés autochtones de financement ont vu le jour à partir du milieu des années 1980 jusqu'au début des années 1990. Les Premières Nations et le gouvernement fédéral en ont mis sur pied une cinquantaine. Dès 1993, j'ai été impliqué, avec d'autres directeurs généraux de sociétés de financement, dans la mise en place de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement. On voulait s'assurer que le réseau des sociétés de financement disposait d'un organisme central qui pourrait, d'une part, faire du lobbying auprès du gouvernement et, d'autre part, permettre l'échange d'information entre les sociétés de financement. D'ailleurs, l'Association nationale des sociétés autochtones de financement est née au Québec, en 1995. J'ai été membre du conseil d'administration de la NACCA pendant une dizaine d'années environ.

L'autre volet de ma réponse est le suivant. De façon plus spécifique, l'action de la SOCCA et de la SÉDAC se situe dans la province de Québec. Je vous ai parlé de l'expérience de Wendake, qui est une Première Nation située au cœur de Québec. Le siège social de la SOCCA et de la SÉDAC est à Wendake, mais le marché de ces deux institutions est la province de Québec. Par conséquent, on travaille, avec la SOCCA, avec presque la majorité des Premières Nations du Québec et, chez la SÉDAC, avec l'entièreté des Premières Nations du Québec. C'est le marché.

Plus particulièrement chez la SÉDAC, actuellement, à part Wendake, nous avons six autres communautés qui font partie du projet pilote que nous avons mis en œuvre avec la fondation J.W. McConnell. Notre objectif et notre mission sont d'exporter le modèle de Wendake et la solution de la SÉDAC dans le plus grand nombre de Premières Nations, dans un premier temps au

prevent us from eventually going beyond the borders of Quebec and reaching further, to the rest of Canada. It will all depend on our financial resources and capacity to raise capital.

We have identified the capital and know where it is. We have partners who would like to invest this capital with us. What we do need, now, is guarantee mechanisms. We are trying to convince the federal government to give us this assistance.

I have had the opportunity to meet with Mr. Valcourt, the Minister of Aboriginal Affairs. He is very familiar with the ABSCAN project and, to our great pleasure, he agreed to invest $500,000 in ABSCAN in 2014 so that we can provide for the organization's development. In addition to that amount, another envelope of $500,000 was approved by the J.W. McConnell Foundation.

[*English*]

Senator Raine: As a follow-up, I can see where the challenge of changing the mentality is very important. I'd like to congratulate you for what you're doing in that respect. I'm wondering, though, is the SÉDAC model being used for infrastructure financing as well or just First Nations housing?

[*Translation*]

Mr. Vincent: We are talking about housing and infrastructure.

With the experience gained through SOCCA and ABSCAN, whether we want to finance commercial, housing or infrastructure projects, the key element is basically the capital. We know where to find the capital, and we know what the needs of First Nations are. Whether it is for economic development, infrastructures or housing, financially, when we talk about capital or recycling that capital in the communities, the same mechanisms are at play. We do not have to reinvent the wheel every time we want to address a specific need in the communities. In reality, we put in place a machine to collect money so that we can reinvest it in the communities but, essentially, the same mechanisms would be used for raising capital, loan guarantees and repayments.

[*English*]

The Chair: Senator Moore, you have the last question.

Senator Moore: Thank you, Mr. Vincent, for coming. You mentioned you had 123 First Nation members invest in the bonds. I'd like to know the rate of interest on the bonds that were offered and whether the McConnell Family Foundation was one of the purchasers of the bonds or did they invest in some other fund?

Québec. Toutefois, rien ne nous empêcherait de sortir éventuellement des frontières du Québec et de nous étendre un peu plus loin au Canada. Tout dépendra des moyens financiers et de la capacité que nous aurons, à terme, de lever du capital.

Le capital, on l'a identifié et on sait où il se trouve. Nous avons des partenaires qui souhaiteraient investir ce capital chez nous. Ce qui nous manque, maintenant, ce sont des mécanismes de garantie. Nous tentons de convaincre le gouvernement fédéral de nous accorder cette aide.

J'ai eu l'occasion de rencontrer M. Valcourt, qui est le ministre des Affaires autochtones. Il connaît bien le projet de la SÉDAC. Il a d'ailleurs accepté, à notre grand plaisir, d'investir 500 000 $ dans la SÉDAC, en 2014, pour nous permettre justement d'assurer le développement de l'organisation. À cette somme s'est ajoutée une autre enveloppe de 500 000 $, qui a été approuvée par la fondation J.W. McConnell.

[*Traduction*]

La sénatrice Raine : Pour donner suite à vos propos, je précise que je peux comprendre la raison pour laquelle la modification des mentalités est un défi qu'il est très important de relever. J'aimerais vous féliciter des efforts que vous déployez à cet égard. Toutefois, je me demande si le modèle employé par la SÉDAC sert aussi à financer des infrastructures, ou s'il se limite aux logements des Premières Nations.

[*Français*]

M. Vincent : On parle des habitations et des infrastructures.

Avec l'expérience acquise dans le cadre de la SOCCA et de la SÉDAC, qu'on veuille financer des projets commerciaux, des projets d'habitation ou des projets d'infrastructure, le nerf de la guerre, c'est essentiellement le capital. Nous savons où se trouve le capital et nous connaissons les besoins des Premières Nations; qu'il s'agisse de développement économique, des infrastructures ou de l'habitation, sur le plan financier, que l'on parle de capital ou de recycler ce capital dans les communautés, il s'agit des mêmes mécanismes. On n'a pas à réinventer la roue chaque fois qu'on veut s'attaquer à un besoin précis au sein des communautés. En réalité, on a mis en place une machine à ramasser de l'argent pour le réinvestir dans les communautés, mais, essentiellement, les mêmes mécanismes s'opèrent qu'il s'agisse de levée de capitaux, de garanties de prêts et de remboursements.

[*Traduction*]

Le président : Sénateur Moore, c'est vous qui poserez la dernière question.

Le sénateur Moore : Merci, monsieur Vincent, de votre présence. Vous avez mentionné que 123 membres des Premières Nations avaient investi dans vos obligations. J'aimerais connaître le taux d'intérêt que vous avez offert aux détenteurs d'obligations et savoir si La fondation de la famille J. W. McConnell est l'un de ces détenteurs, ou si elle a investi dans d'autres fonds.

[*Translation*]

Mr. Vincent: To answer your first question, the interest rate we pay to the bond holders is about four per cent.

Given the fact that we do not have a government guarantee and, to date, we do not have the means to give a BBB or AAA rating to our bond products, we have to offer an interest rate that is a little higher in order to interest investors who know and trust us, but who, at the same time, are also taking an additional risk, compared to buying a term deposit from a major bank or buying bonds from the federal government treasury, for example. Clearly, in our system, we have to pay a bonus that is not that much, but that we have to pay nonetheless.

To answer your other question, the McConnell Foundation made a contribution to our organization that will be non-refundable as long as we meet the objectives set out in the pilot project.

[*English*]

Senator Moore: Were the funds from the McConnell Family Foundation for housing? I know they're very interested and key participants in the First Nation community. Was this for housing, or was it to be put into one of your funds for a specific purpose?

[*Translation*]

Mr. Vincent: Seventy-five per cent of the investment will be used to build housing in the communities, and about 25 per cent of the investment will be used to finance the research and development costs incurred each year. In fact, and it is important to mention this, to develop organizations like SOCCA and ABSCAN, to think outside the box and be innovative, it takes an enormous amount of time and energy, but it also requires money. In fact, we are constantly innovating and putting in place mechanisms that did not exist. We have to work not just with the in-house expertise that we develop, but we must also regularly work with specialists and experts who are not volunteers, obviously. We have significant research and development costs every year, and the McConnell Foundation agreed to participate in this effort. However, the majority of the investment will be used specifically to build housing units in the communities.

[*English*]

Senator Moore: Thank you.

[*Français*]

M. Vincent : Pour répondre à votre première question, le taux d'intérêt que l'on paie aux détenteurs d'obligations se situe autour de 4 p. 100.

Compte tenu du fait que nous ne disposons pas d'une garantie gouvernementale ou que nous n'avons pas eu les moyens, jusqu'à maintenant, de donner une cote BBB ou AAA à nos produits d'obligation, nous devons offrir un taux d'intérêt un peu supérieur de façon à intéresser les investisseurs qui nous connaissent et qui ont confiance en nous, mais qui, à la fois, prennent aussi un risque additionnel par rapport au fait d'acheter, par exemple, un dépôt à terme auprès d'une grande banque ou d'acheter des bons du Trésor du gouvernement fédéral. Il est évident que nous sommes obligés, dans le cadre de notre système, de payer une prime qui n'est pas si grande, mais que nous devons tout de même payer.

Pour répondre à votre autre question, la fondation McConnell a fourni une contribution à notre organisation qui, à terme, pourra être non remboursable dans la mesure où nous atteindrons les objectifs fixés dans le cadre du projet pilote.

[*Traduction*]

Le sénateur Moore : Les fonds investis par La fondation de la famille J. W. McConnell sont-ils réservés au financement de logements? Je sais que ses dirigeants sont vivement intéressés par les collectivités des Premières Nations et qu'ils font partie des principaux participants à leurs activités. Les fonds étaient-ils prévus pour le logement, ou ont-ils été versés dans l'un de vos fonds à vocation particulière?

[*Français*]

M. Vincent : Une proportion de 75 p. 100 de l'investissement servira à construire des habitations dans les communautés, et environ 25 p. 100 de l'investissement servira à financer les frais de recherche et de développement engagés chaque année. En fait, il faut bien le dire, pour développer des organisations comme la SOCCA et la SÉDAC, pour sortir des sentiers battus et innover, cela demande énormément de temps et d'énergie, mais cela demande également de l'argent. En fait, on innove continuellement et on met en place des mécanismes qui n'existent pas. Nous devons travailler, non seulement à partir de l'expertise interne qui s'est développée chez nous, mais nous devons aussi régulièrement travailler avec des spécialistes et des experts qui, évidemment, ne sont pas bénévoles. Chaque année, d'importants frais de recherche et de développement sont donc engagés et, en partie, la fondation McConnell a accepté de participer à cet effort de guerre. Toutefois, la grande partie de son investissement servira spécifiquement à construire des unités d'habitation dans les communautés.

[*Traduction*]

Le sénateur Moore : Merci.

[*Translation*]

Mr. Vincent: If I may, I would like to add that, about two years ago, the Department of Employment and Social Development issued an invitation to tender to all Canadians — not just the First Nations — for the submission of innovative projects requiring social finance. When we work with the McConnell Foundation, we work with social finance.

At the time, the Department of Employment and Social Development received some 150 projects. It was somewhat of a national competition, and the department selected about ten, including ABSCAN's project. This initiative is documented in a report entitled, *Harnessing the Power of Social Finance*; we were very proud of it. It was not so much that it was financially profitable, because there was no related financial assistance, but to have our product known, and in terms of recognition and reputation, this was a good thing for us.

So our project is well-known to the federal government, particularly the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development, which knows us very well, obviously. We knock on their door regularly, and we are making sure they do not forget about us.

[*English*]

The Chair: Mr. Vincent, that is very useful information we'll follow up on, and we will also be interested in learning more about the National Aboriginal Capital Corporation Association that you spoke of. I'd like to thank you for your testimony. It has been very helpful.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, February 4, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:55 p.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Dennis Glen Patterson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, either here in the room or via CPAC or the web.

I'm Dennis Patterson from Nunavut, and I have the privilege of chairing this Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. Our mandate is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally.

[*Français*]

M. Vincent : Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter que le ministère de l'Emploi et du Développement social, il y a environ deux ans, avait fait un appel d'offres auprès de tous les Canadiens — pas seulement auprès des Premières Nations — pour la soumission de projets innovateurs faisant appel, notamment, à la finance sociale. Quand on travaille avec la fondation McConnell, on touche le volet de la finance sociale.

Le ministère de l'Emploi et du Développement social avait reçu, à l'époque, environ 150 projets. Il s'agissait un peu d'une compétition nationale, et le ministère en a retenu une dizaine, dont le projet de la SÉDAC. D'ailleurs, cette initiative est documentée dans un rapport qui s'intitule *Exploiter le pouvoir de la finance sociale au Canada*; nous en étions bien fiers. Cela n'a pas été payant sur le plan financier, parce qu'il n'y avait pas d'aide financière qui y était rattachée. Par contre, pour faire connaître notre produit, et en matière de reconnaissance et de réputation, cela a été un bon coup dans notre cas.

Notre projet est donc bien connu du gouvernement fédéral, et plus particulièrement du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord, qui nous connaît très bien; évidemment. Nous cognons à leur porte régulièrement et nous nous organisons pour ne pas qu'ils nous oublient.

[*Traduction*]

Le président : Monsieur Vincent, voilà des renseignements très utiles auxquels nous donnerons suite. Nous allons également chercher à en apprendre davantage au sujet de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement que vous avez mentionnée. J'aimerais vous remercier de votre témoignage qui s'est avéré très profitable.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 4 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 55, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir, mesdames et messieurs. Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs et aux membres du public présents dans la salle ou qui regardent cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je m'appelle Dennis Patterson, je suis du Nunavut et j'ai le privilège de présider ce comité. Notre mandat consiste à examiner la loi et les questions qui concernent les Autochtones au Canada en général.

This evening we are pleased to be hearing testimony on a specific order of reference authorizing us to examine and report on the challenges and potential solutions relating to infrastructure on reserves, including housing, community infrastructure, innovative opportunities for financing and more effective collaborative strategies. We have completed hearings on housing and are now focusing our study on infrastructure.

I'm delighted tonight we will hear from a panel made up of four financial institutions that offer services to First Nations. They are RBC Royal Bank, Bank of Montreal, or BMO, TD Bank Group and the First Nations Bank of Canada.

Before proceeding to the testimony, I would like to go around the table and ask the members of committee to introduce themselves, please.

Senator Moore: Good evening. Wilfred Moore from Nova Scotia.

Senator Ngo: Senator Ngo from Ontario.

Senator Beyak: Senator Beyak from Ontario.

Senator Raine: Senator Greene Raine from B.C.

Senator Enverga: Tobias Enverga, a senator from Ontario and a retired banker.

The Chair: Thank you.

Members of the committee, I know you'll help me to welcome our witnesses. From RBC Royal Bank we have Doris Bear, Head of Regional Aboriginal Banking Strategies, and Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Markets. With them at the table, from the Bank of Montreal is Mr. Stephen Fay, Head of Aboriginal Banking, Commercial Banking Headquarters; Mr. Clint Davis, Vice President of Aboriginal Banking at the TD Bank Group; and Mr. Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer, First Nations Bank of Canada.

I would like to thank all of our witnesses for appearing today on fairly short notice. The clerk told me that several of you rearranged your schedule because you wanted to contribute to the work of the committee and felt that you could provide a valuable contribution. We very much appreciate your efforts.

We'll hear from each financial institution and then, if it's agreed, colleagues, we'll follow up the four presentations with questions from the senators.

I understand we are going to be starting with RBC, Ms. Bear.

Ce soir, nous allons entendre des témoignages liés à l'ordre de renvoi qui nous demande d'examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes et les solutions potentielles liés à l'infrastructure dans les réserves, y compris le logement et l'infrastructure communautaire, ainsi que les occasions innovantes de financement et les stratégies de collaboration plus efficaces. Nos audiences portant sur le logement étant terminées, nous nous penchons maintenant sur la question des infrastructures.

Ce soir, nous avons le plaisir d'accueillir un groupe d'experts composé de représentants de quatre institutions financières qui offrent des services aux Premières Nations, c'est-à-dire la RBC Banque Royale, la Banque de Montréal, le Groupe Banque TD et la Banque des Premières Nations du Canada.

Avant d'entendre les témoignages de ces experts, je demanderais aux membres du comité autour de la table de bien vouloir se présenter.

Le sénateur Moore : Bonsoir. Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Ngo : Sénateur Ngo, de l'Ontario.

La sénatrice Beyak : Sénatrice Beyak, de l'Ontario.

La sénatrice Raine : Sénatrice Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Enverga : Tobias Enverga, sénateur de l'Ontario et banquier à la retraite.

Le président : Merci.

Mesdames et messieurs les membres du comité, je sais que vous vous joindrez à moi pour souhaiter la bienvenue à nos témoins. De la RBC Banque Royale, nous accueillons Mme Doris Bear, chef, Stratégies régionales en matière de services bancaires aux Autochtones, et Harry Willmot, gestionnaire principal, Marchés autochtones. Les accompagnent à cette table, de la Banque de Montréal, M. Stephen Fay, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Opérations bancaires commerciales; du Groupe Banque TD, M. Clint Davis, vice-président, Services bancaires aux Autochtones; et M. Keith Martell, président et chef de la direction à la Banque des Premières Nations du Canada.

Je tiens à remercier tous nos témoins d'avoir accepté de comparaître malgré un préavis relativement court. Le greffier me disait que plusieurs d'entre vous ont dû réaménager leur horaire, et que vous l'avez fait parce que vous teniez à contribuer aux travaux du comité et que vous estimiez avoir quelque chose d'utile à communiquer sur le sujet à l'étude. Vos efforts sont très appréciés.

Nous allons d'abord entendre les témoignages des quatre institutions bancaires, puis, si tout le monde est d'accord, nous passerons aux questions des sénateurs.

Je crois comprendre que nous allons commencer par Mme Bear, de la RBC.

Doris Bear, Head of Regional Aboriginal Banking Strategies, RBC Royal Bank: Good evening, Mr. Chair and committee members. My name is Doris Bear and I'm a member of the Peguis First Nation. As head of Regional Aboriginal Banking Strategies with RBC, I am accountable for building out regional banking, financing and credit strategies to serve the unique needs of Aboriginal communities. Prior to this role, I was Vice-President of Aboriginal Banking and led a team of commercial account managers dedicated to the Aboriginal market.

With me today is my colleague Harry Willmot, who is the Senior Manager for Aboriginal Markets development for RBC. Harry has extensive experience, having been in the industry for about 40 years now and serving the Aboriginal community since 1989.

On behalf of RBC, we are pleased to join today's discussion on challenges relating to First Nation infrastructure on reserves and to explain what we're doing to serve the needs of First Nation communities.

RBC has a proud history of strong relationships with Aboriginal peoples. We are committed to working with Aboriginal communities, organizations, businesses and individuals to create opportunities for sustainable development.

In the spirit of collaboration, RBC and the Assembly of First Nations signed a memorandum of understanding in 2007 that outlines our commitment. We provide support for these communities in four broad areas: access to banking and capital; community and social development; employment, education and training; and procurement. For the sake of brevity, I will focus my remarks on the first area, access to banking and capital, but we will be more than happy to answer any questions that you have when we have the open discussion.

RBC is the market leader for Aboriginal banking in Canada. Market research indicates that almost 20 per cent of self-identified Aboriginal-owned businesses have their loans with us. We have a national team of dedicated banking account managers, trust and investment advisers, and risk managers specialized in the Aboriginal market across the country.

Our general approach and focus is on helping to build up the economic capacity of communities and their ability to generate income-earning opportunities that contribute to the quality of life.

Doris Bear, chef, Stratégies régionales en matière de services bancaires aux Autochtones, RBC Banque Royale : Monsieur le président, mesdames, messieurs les membres du comité, bonsoir. Je m'appelle Doris Bear et je suis membre de la Première Nation Peguis. En tant que chef des Stratégies régionales en matière de services bancaires aux Autochtones à la RBC, je suis chargée de mettre au point des stratégies bancaires, financières et de crédit répondant aux besoins particuliers des collectivités autochtones. Avant d'exercer cette fonction, j'étais vice-présidente des Services bancaires aux Autochtones et je dirigeais une équipe de gestionnaires de comptes commerciaux pour le marché autochtone.

Je suis accompagnée par mon collègue, M. Harry Willmot, qui est gestionnaire principal du développement des marchés autochtones à la RBC. Harry a une très vaste expérience du domaine, puisqu'il travaille dans l'industrie depuis environ 40 ans et qu'il sert la communauté autochtone depuis 1989.

Au nom de la RBC, nous sommes heureux de nous joindre aux discussions d'aujourd'hui sur les problèmes relatifs à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations et d'expliquer ce que nous faisons pour répondre aux besoins des collectivités des Premières Nations.

La RBC a une feuille de route imposante en matière de relations avec les peuples autochtones. Nous jugeons qu'il est très important de travailler avec les collectivités, organismes et entreprises autochtones ainsi qu'avec les particuliers afin de permettre la création de perspectives favorables en matière de développement durable.

En 2007, dans un esprit de collaboration, la RBC et l'Assemblée des Premières Nations ont signé un protocole d'entente précisant les grandes lignes de notre engagement. Le soutien que nous apportons aux collectivités touche à quatre grands domaines : l'accès aux services bancaires et au capital; la collectivité et le développement social; l'emploi, l'éducation et la formation; l'approvisionnement. Par souci de brièveté, je vais focaliser mes commentaires sur le premier domaine, c'est-à-dire l'accès aux services bancaires et au capital, mais nous répondrons à n'importe laquelle de vos questions avec grand plaisir lorsque viendra la période de discussion ouverte.

Au Canada, la RBC est le chef de file du marché des services bancaires aux Autochtones. Les études de marché indiquent que près de 20 p. 100 des entreprises déclarées volontairement comme appartenant à des Autochtones ont contracté leurs prêts chez nous. Nous avons une équipe nationale des plus dévouées composée de gestionnaires de comptes bancaires, de conseillers en fiducie et en placement et de gestionnaires du risque spécialisés pour répondre aux besoins précis du marché de la communauté autochtone à l'échelle du pays.

De façon générale, notre approche et notre point de focalisation consistent à prêter main-forte à l'édification de la capacité économique des collectivités et au développement de leur

In short, we aim to provide financial expertise and resources to enable success and to help build a more sustainable economic future for the communities that we are in.

With respect to housing, options to provide financing on reserve in Canada in the past have been limited due to section 89 of the Indian Act. As Harry mentioned previously to the committee, by engaging our clients, we were able to come up with a solution. In 1996, RBC was the first financial institution in the country to develop an On-Reserve Housing Loan Program that allowed band councils to guarantee housing loans. To date, there are 72 First Nations participating in the program and $131 million in authorized credit. It has been a great success and it is important to note that we have never called upon any of the guarantees. If clients experience challenges in making payments, we work with our clients to help them keep their homes.

RBC has always been successful over the years in supporting larger infrastructure projects as well, including roads, schools, water systems, health centres and bringing power into the communities. This is critical infrastructure that serves as the foundation of a community's path to greater prosperity, and we play a major role in financing that infrastructure.

As mentioned, every year since our partnership with the Assembly of First Nations, we provide a progress report which lists some of the financing we are doing in the communities.

In addition to our economic responsibility to provide access to banking services and capital, we also take our community and social development responsibilities very seriously. We provide donations and grants that support Aboriginal interests in three areas: the environment, specifically water; youth literacy and education; and culture and heritage. In 2013, we provided over $2 million in donations, sponsorships and grants to indigenous communities.

We are proud of the over 100 years of partnership that we have had with indigenous communities in Canada, and we look forward to continuing to work in partnership to build a positive legacy for future generations.

On behalf of RBC, I'm pleased to be here today and I would be happy to answer any questions you may have.

Stephen Fay, Head of Aboriginal Banking, Commercial Banking Headquarters, Bank of Montreal: I'm Steve Fay, Mr. Chair. I'm Head of Aboriginal Banking for BMO Financial Group. On behalf of BMO Financial Group, I'm pleased to join today's

aptitude à créer des projets porteurs sur le plan financier et aptes à contribuer à la qualité de vie. En bref, nous visons à fournir des ressources et un savoir-faire financiers encourageant la réussite ainsi qu'à consolider l'avenir économique des collectivités où nous nous investissons.

En ce qui concerne le logement, il convient de préciser que les offres de financement sur les réserves ont longtemps été limitées par l'article 89 de la Loi sur les Indiens. Mais, comme Harry l'a déjà expliqué au comité, nous avons été en mesure de contourner ce problème en mobilisant nos clients. En effet, la RBC a été la première institution financière au pays à mettre sur pied un programme de prêts résidentiels destinés aux réserves, lequel permettait aux conseils de bande de garantir ce type de prêts. C'était en 1996. Près de 20 ans plus tard, c'est 72 Premières Nations qui participent à ce programme, et le total du crédit autorisé s'élève à 131 millions de dollars. C'est une grande réussite, et il importe de noter que nous n'avons jamais eu à nous prévaloir de la moindre garantie. Si des clients ont de la difficulté à faire leurs paiements, nous travaillons avec eux pour les aider à garder leur logement.

De plus, la RBC a toujours eu du succès avec le soutien accordé aux projets d'infrastructure de plus grande envergure, comme les routes, les écoles, les aqueducs, les centres de santé et l'électrification des collectivités. L'électricité est une infrastructure essentielle pour la prospérité des collectivités et nous jouons un rôle de premier plan pour financer son développement.

Comme il a été dit, depuis le début de notre partenariat avec l'Assemblée des Premières Nations, nous produisons chaque année un rapport d'étape faisant état d'une partie du financement accordé aux collectivités.

Outre notre responsabilité économique consistant à ouvrir l'accès aux services bancaires et aux capitaux, nous prenons très au sérieux notre responsabilité à l'égard du développement communautaire et du développement social. Nous offrons des dons et des subventions pour appuyer les intérêts autochtones dans trois domaines : l'environnement — l'eau, de façon plus spécifique —, l'alphabétisation et l'éducation des jeunes ainsi que la culture et le patrimoine. En 2013, le total des dons, commandites et subventions accordés aux collectivités autochtones a dépassé les 2 millions de dollars.

Nous sommes fiers du partenariat plus que centenaire que nous avons avec les collectivités autochtones du Canada, et nous sommes impatients de collaborer plus avant avec elles afin d'édifier un héritage de valeur pour les générations futures.

Je suis heureuse d'être ici aujourd'hui au nom de la RBC, et je me ferai une joie de répondre à toutes vos questions.

Stephen Fay, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Opérations bancaires commerciales, Banque de Montréal : Je m'appelle Steve Fay, et je dirige les services bancaires aux Autochtones de BMO Groupe financier. Je suis heureux de

discussion on issues relating to First Nations infrastructure on reserves and innovative opportunities for collaboration and financing.

It was just under a year ago that my colleague Jason Cameron appeared before you. I'm honoured to have the opportunity to reinforce the message provided to you by him, that BMO is here to help Canada's Aboriginal communities.

The BMO Aboriginal banking unit was formed in 1992 to serve the unique banking and financing needs of First Nations communities. We opened our first on-reserve branch within Akwesasne traditional territory in 1993, and we now have 14 Aboriginal branches and community banking outlets across Canada.

We understand the fundamental importance of housing and infrastructure in Canada's Aboriginal communities, and that's why we created the first — there could be a debate here — the first On-Reserve Housing Loan Program. We also became the first major financial institution, although there are other financial institutions involved now, with the First Nations Market Housing Fund. A few years later, we opened up a new program called the On-Reserve Home Renovation Loan Program because we found a great need for renovations with less dollar amounts, and we were able to figure that out.

We've also developed a lending directive that clearly outlines how to get beyond the barriers of the Indian Act with regard to lending, in particular with respect to infrastructure loans. Together, these programs provide innovative on-reserve housing financing alternatives without the need for government guarantees or involvement.

BMO has been at the forefront of offering innovative solutions for community infrastructure projects. This is particularly important given the shift we've seen over the past 10 years in the way Aboriginal people and communities generate revenue streams from business. These businesses are becoming very diverse. A wide range includes wineries, construction companies, farming, fishing, power development, forestry, medical facilities, and the list goes on. It's very diverse.

As well, the option for Aboriginal governments to become members of the First Nations Finance Authority provides another option for their governments to gain access to borrowed funds on similar terms as other governments in Canada.

prendre part au nom de cette institution financière à la discussion d'aujourd'hui sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations et sur les nouvelles possibilités de collaboration et de financement à cet égard.

Mon collègue, Jason Cameron, a comparu devant ce comité il y a juste un peu moins d'un an. C'est un honneur pour moi d'avoir la chance de consolider le message qu'il vous avait livré alors, c'est-à-dire que la BMO est là pour aider les communautés autochtones du Canada.

Les Services aux Autochtones de BMO ont été créés en 1992 dans le but de répondre aux besoins bancaires et financiers particuliers des communautés des Premières Nations. Nous avons ouvert la première succursale de la banque dans une réserve, sur le territoire traditionnel d'Akwesasne, en 1993, et nous avons maintenant 14 succursales à service complet et comptoirs de services bancaires à la collectivité dans des réserves de partout au pays.

Nous comprenons l'importance cruciale que revêtent le logement et les infrastructures pour les communautés autochtones du Canada, et c'est pour cette raison que nous avons créé le premier — cela pourrait faire l'objet d'un débat —, le premier programme de prêts résidentiels destinés aux réserves. Nous avons aussi été la première institution financière d'importance — bien qu'il y en ait eu d'autres depuis — à s'engager dans le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations. Quelques années plus tard, constatant le grand besoin pour des rénovations à moindres coûts, nous avons mis sur pied et lancé notre Programme de prêts-rénovations destiné aux réserves.

Nous avons aussi élaboré une directive en matière de prêts expliquant de façon très claire comment contourner les dispositions de la Loi sur les Indiens qui dressent des barrières à l'emprunt, et notamment aux emprunts destinés aux infrastructures. Ensemble, ces deux programmes offrent des options innovatrices de financement à l'habitation qui permettent de s'affranchir des garanties et de l'engagement des administrations publiques.

La BMO a joué un rôle de meneur pour l'offre de solutions innovatrices concernant les projets d'infrastructure des communautés. C'est un aspect non négligeable compte tenu de l'important virage qui s'est opéré au cours des 10 dernières années dans la façon qu'ont les peuples et les communautés autochtones de générer des revenus par l'intermédiaire d'entreprises. Ces entreprises deviennent d'ailleurs de plus en plus diversifiées. On trouve entre autres des entreprises vinicoles, des entreprises de construction, des entreprises agricoles et de pêches, des entreprises d'exploitation des énergies, des établissements de soins de santé, et bien plus encore. C'est très diversifié.

La possibilité qu'ont maintenant les gouvernements autochtones de devenir membre de l'Administration financière des Premières Nations procure à ces gouvernements un autre moyen d'emprunter selon des conditions similaires à celles qu'offrent d'autres administrations au Canada.

As a result of these new realities, Aboriginal people have access to unprecedented financial resources, a lot more than you would have seen 10 years ago. This means that communities are better positioned to improve their services and infrastructure.

BMO is proud to stand with Aboriginal governments and business as they use this opportunity to bring important infrastructure projects to their communities, and we've supported many as well in education and training centres, administration buildings, social services, sports and recreation, bridge projects, water treatment facilities — the list goes on. These are services that Aboriginal people deserve and need.

Mr. Chairman, BMO is a proud of our deep relationship with Aboriginal communities across Canada, and we look forward to continuing to provide high-quality service to our clients.

On behalf of BMO, I'm pleased to be here today and look forward to the back and forth in question period that will follow.

Clint Davis, Vice President, Aboriginal Banking, TD Bank Group: Thank you, Mr. Chair, and members of the committee. It's an honour to be here to provide TD's perspective on issues and challenges facing on-reserve infrastructure financing. By way of personal background, I'm an Inuk from Nunatsiavut, which is a region in northern Labrador. Nunatsiavut was the last Inuit land claim to be settled in Canada.

While I'm the vice president for Aboriginal banking at TD, I also have the honour of serving as Chair of the Nunatsiavut Group of Companies, which is the economic arm of the Nunatsiavut government.

I want to begin by describing to you TD's commitment to meeting the banking needs of First Nations in Canada. TD proudly banks many First Nations and their members across the country. Our goal is to be the bank of choice for Aboriginal families, businesses and communities. We try to be innovative and flexible in tailoring our services around the diverse needs of Aboriginal communities and their peoples. We are working hard to earn the trust and confidence of Aboriginal communities from coast to coast.

TD's original banking strategy diverged from my peers at BMO and RBC in that we didn't initially create an in-house Aboriginal banking team. Instead, we partnered with First Nations organizations to create an Aboriginal bank that would be owned by Aboriginal people, managed by Aboriginal people and serving Aboriginal people. This was First Nations Bank of Canada, which is represented here by my colleague Keith Martell, Chairman and CEO.

Étant donné ces nouvelles possibilités, les peuples autochtones ont désormais accès à des ressources financières sans précédent, et en nombre beaucoup plus grand qu'il y a 10 ans. Cela signifie que les communautés sont mieux placées pour améliorer leurs services et leurs infrastructures.

La BMO est fière de se tenir au côté des gouvernements et des entreprises autochtones qui tirent parti de cette offre sans précédent pour amener d'importants projets d'infrastructure dans leurs collectivités, et nous en avons aussi appuyé un grand nombre pour l'aménagement de centres éducatifs et de formation, de bâtiments administratifs, de services sociaux, d'installations sportives et récréatives, de ponts, d'installations de traitements des eaux — et la liste se poursuit —, autant de services dont les peuples autochtones méritent et dont ils ont besoin.

Monsieur le président, la BMO est fière de la solide relation qu'elle entretient avec les communautés autochtones de partout au Canada, et se fait une joie à l'idée de continuer à offrir un service de grande qualité à ses clients.

Au nom de la BMO, je suis heureux d'être ici aujourd'hui et je suis impatient d'entendre les échanges auxquels la période de questions donnera lieu.

Clint Davis, vice-président, Services bancaires aux Autochtones, Groupe Banque TD : Merci, monsieur le président, et merci aux membres du comité. C'est un honneur d'être ici pour donner le point de vue de la TD sur les problèmes et les défis relatifs au financement des infrastructures dans les réserves. Pour vous donner un aperçu de mon parcours, sachez que je suis un Inuit du Nunatsiavut, une région située dans le Nord du Labrador. Elle est la dernière revendication territoriale inuite au Canada à avoir été reconnue.

Je suis le vice-président des Services bancaires aux Autochtones de la TD, mais j'ai aussi l'honneur d'être président du Nunatsiavut Group of Companies, le bras économique du gouvernement du Nunatsiavut.

J'aimerais commencer par une description de ce que fait la TD pour répondre aux besoins des Premières Nations du Canada en matière de services bancaires. La TD est fière d'être la banque de nombreuses Premières Nations et de leurs membres à l'échelle du pays. Notre objectif est de devenir la banque de prédilection des familles, entreprises et collectivités autochtones. Nous nous efforçons d'innover et d'être flexibles en adaptant nos services aux divers besoins des collectivités et des gens qui les composent. Nous ne ménageons pas nos efforts pour gagner la confiance des collectivités autochtones d'un océan à l'autre.

La stratégie d'origine de la TD différait de celle de mes pairs de la BMO et de la RBC en cela qu'elle n'a pas d'entrée de jeu mis sur pied une équipe spéciale pour voir aux services bancaires des Autochtones. En lieu et place, nous nous sommes associés à des organismes des Premières Nations pour créer une banque autochtone qui appartiendrait à des Autochtones, qui serait gérée par des Autochtones et qui desservirait des Autochtones.

Two years ago, TD embarked on a journey to further strengthen our commitment to Aboriginal peoples with the creation of the Aboriginal Banking Group. This group, which I lead, provides specialized banking expertise in support of the commercial banking teams across the country that service Aboriginal communities.

TD is uniquely positioned in that we have a decentralized model for commercial banking. There are 45 TD commercial banking centres or branches in Canada that have the authority to adjudicate and make credit decisions of up to $1 million without going to one of our central risk management groups in Calgary or Toronto. This creates in some cases credit decisions that meet the needs of the customer and are uniquely local.

Wealth creation and accumulation continues to positively impact those Aboriginal communities through successful negotiation of claim settlements and impact benefit agreements. A preferred and very effective solution for managing this new wealth is through the utilization of trusts.

Since 2007, TD Aboriginal Trust and Investment Services have provided support and advice to Aboriginal communities in planning and implementing these trust and investment solutions. TD has over $2 billion in assets under administration and under investment management, making us an industry leader in this sector.

In 2011, TD Economics released a report that quantified the Aboriginal market, which included the purchasing power of Aboriginal people, businesses and government sectors. It is estimated that by 2016 the combined income of those three sectors is expected to be $32 billion a year. I believe this number could be higher if the infrastructure gap was closed in too many First Nations in Canada. Having effective infrastructure is required for growth, sustainability and providing the basic necessities of life — water, shelter, education and health.

We at TD, like my peers, finance infrastructure on reserve. In the last two years, over 40 per cent of the new business that we put on the books represented infrastructure finance. As a financial institution, we are in the business of managing risk, and so unfortunately we are unable to fund every financing request for infrastructure.

Cette institution s'est appelée la Banque des Premières Nations du Canada. Elle est représentée ici par mon collègue Keith Martell, président et chef de la direction.

Il y a deux ans, la TD a entrepris de consolider son engagement auprès des peuples autochtones en créant l'Aboriginal Banking Group. Ce groupe que je dirige offre un savoir-faire spécialisé en matière de services bancaires en appui aux équipes de services bancaires aux entreprises qui desservent les collectivités autochtones.

La TD tient à cet égard une position unique puisque ses services bancaires aux entreprises sont décentralisés. Au Canada, la TD compte 45 centres ou bureaux de services aux entreprises qui ont l'autorité d'accorder des prêts et de prendre des décisions en matière de crédit jusqu'à concurrence de 1 million de dollars sans avoir à passer par l'un de nos groupes de gestion du risque de Calgary ou de Toronto. Dans certains cas, cette façon de faire permet de prendre des décisions en matière de crédit qui répondent aux besoins du client et qui s'appliqueront au contexte particulier d'une région donnée.

La création et l'accumulation de richesse continuent d'avoir une influence bénéfique sur ces collectivités autochtones qui réussissent à négocier des revendications territoriales, et elles ont une incidence sur les ententes portant sur les répercussions et les avantages. La gestion de cette nouvelle richesse se fait de plus en plus au moyen de fiducies, une solution très efficace s'il en est.

Depuis 2007, les Aboriginal Trust and Investment Services de la TD ont fourni soutien et conseils aux collectivités autochtones quant à la planification et à la mise en œuvre de ces fiducies et de ces solutions en matière de placement. Le total des actifs que la TD administre ou des placements qu'elle gère dépasse les 2 milliards de dollars, ce qui en fait l'un des meneurs de l'industrie dans ce secteur.

TD Economics publiait en 2011 un rapport quantifiant le marché autochtone, dont le pouvoir d'achat de ses différents secteurs — les particuliers, les entreprises et les gouvernements. On estime que les revenus annuels combinés de ces trois secteurs atteindront 32 milliards de dollars d'ici 2016. Je crois que ce chiffre pourrait être plus grand encore si l'écart en matière d'infrastructures qui est le lot de trop nombreuses Premières Nations du Canada était comblé. La croissance, la stabilité et la satisfaction des besoins essentiels — l'eau, le logement, l'éducation et la santé — nécessitent des infrastructures fonctionnelles.

La TD, à l'instar de mes pairs, finance aussi les infrastructures dans les réserves. Au cours des deux dernières années, plus de 40 p. 100 des nouvelles activités commerciales que nous inscrivons dans nos livres concernent le financement des infrastructures. En tant qu'institution financière, nous évoluons constamment dans la sphère de la gestion du risque, ce qui nous empêche malheureusement de dire oui à toutes les demandes de financement d'infrastructures qui nous sont adressées.

When making lending decisions, we look at the strength of the borrower, in this case the First Nations government; the source of repayment; and the availability of security. To put it simply, we look at the borrower in terms of governance and management expertise. We want to be comfortable that the borrower can service the debt which, in many instances, is achieved through having strong financials and the support of a federal government capital program. Normally, since the asset is being developed on the reserve, then security isn't really available.

We're starting to come across instances whereby some First Nations are no longer waiting for federal government funding programs to address their infrastructure needs, and so they are turning to the banks for financing. Unfortunately, these communities are the minority and so the infrastructure gap continues to exist.

I think the two questions this committee needs to ask in the work that's being done on infrastructure is: Where are the infrastructure gaps most dire, and how can financial institutions become involved in light of our need to manage risk? I believe this means that the federal government has a role to play to develop the necessary capacity in the communities to manage these types of projects. Funding levels should be increased with a targeted approach to those communities that are in the most need. Finally, the federal government should consider looking at other ways that would give comfort to banks around risk, such as guarantees for infrastructure or capital projects.

Thank you again. It's an honour to be here, and I look forward to your questions.

Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer, First Nations Bank of Canada: Honourable senators, good evening. It's an honour to be here. I'm Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer of the First Nations Bank of Canada.

I've always been impressed with the well-researched recommendations of Senate committees, and evidenced by the near 24 meetings you've already held on this subject over the last 14 months, it's obvious that this issue is getting similar attention.

I've been asked to be here tonight because I lead an Aboriginal-owned and focused chartered bank, which serves Inuit, Metis and First Nations customers across the country. I'm also bringing the perspective of a person who was born on reserve and has a significant portion of my family, including my father, still living on the Waterhen Lake First Nation in northern Saskatchewan.

Lorsque nous prenons des décisions en matière de prêts, nous analysons la solidité de l'emprunteur — qui, dans ce cas, est le gouvernement des Premières Nations —, la provenance de l'argent qui servira à rembourser et la présence de sûreté. En termes simples, disons que nous évaluons l'emprunteur à l'aune de sa gouvernance et de son savoir-faire en gestion. Nous voulons avoir l'assurance que l'emprunteur pourra amortir sa dette, assurance qui, dans nombre de cas, passera par un bilan financier de bonne tenue et l'appui d'un programme d'immobilisations du gouvernement fédéral. Comme il s'agit habituellement d'un avantage qui sera développé dans la réserve, la sûreté n'est pas vraiment disponible.

Nous commençons à voir des situations où les Premières Nations n'attendent plus les programmes de financement du gouvernement fédéral pour s'attaquer à leurs besoins en matière d'infrastructure. Elles se tournent donc vers les banques pour se financer. Malheureusement, ces collectivités sont encore une minorité et l'écart persiste.

Je crois qu'en ce qui concerne les infrastructures, le comité doit se poser les deux questions suivantes : où sont les besoins les plus urgents, et comment les institutions financières peuvent-elles être mises à contribution compte tenu de l'impératif de gestion du risque dont elles doivent tenir compte? Je crois que cela signifie que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer afin de développer dans les collectivités la capacité nécessaire pour gérer ce type de projets. Les niveaux de financement devraient être relevés et ces hausses devraient cibler les collectivités qui en ont le plus besoin. En dernier lieu, le gouvernement fédéral devrait envisager d'autres moyens de rassurer les banques au chapitre du risque, en donnant par exemple des garanties pour les projets d'infrastructure et d'immobilisations.

Merci encore une fois. C'est un honneur d'être ici, et je serai ravi de répondre à vos questions.

Keith Martell, président et chef de la direction, Banque des Premières Nations du Canada : Mesdames et messieurs les sénateurs, bonsoir. C'est pour moi un honneur d'être ici. Je m'appelle Keith Martell, et je suis président et chef de la direction de la Banque des Premières Nations du Canada.

J'ai toujours été impressionné par les recommandations bien étoffées des comités sénatoriaux et, comme en témoignent les quelque 24 réunions que vous avez déjà consacrées à ce sujet au cours des 14 derniers mois, il ne fait aucun doute que la question à l'étude reçoit le même degré d'attention.

On m'a demandé de venir ici ce soir parce que je dirige une banque à charte appartenant à des Autochtones et offrant des services destinés aux Inuits, aux Métis et aux Premières Nations partout au pays. J'apporte aussi le point de vue d'une personne qui est née dans une réserve et dont un grand nombre de ses proches, notamment son père, vivent toujours au sein de la Première Nation de Waterhen Lake dans le Nord de la Saskatchewan.

I will focus my testimony on the issues that I am best positioned to address: the issues relating to how to best finance the development of infrastructure to support the social and economic development of Aboriginal communities.

The problem we are trying to solve has been articulated by many who have appeared before you at this committee and includes: The social and economic infrastructure in Aboriginal communities is not sufficient to support the existing and fast-growing population to a Canadian standard of living; also, 100 per cent federal funding of infrastructure in Aboriginal communities is not sustainable; and out of frustration with existing infrastructure spending, many Aboriginal communities, as has been mentioned by others, are looking to own-source revenues as a way to finance more of these developments for themselves.

Tonight I would like to address three issues on this topic, including, first, adding my support to some aspects of existing legislation, the First Nations Fiscal Management Act developments for financing infrastructure. I'd secondly like to warn you of some oversimplifications and errors that I believe are being made in the design of innovative financing to address this issue. Lastly, I want to share some examples with you of real financing options that have been applied more regularly to address this problem for Aboriginal communities and how chartered banks, such as those here today, are facilitating this financing.

So to my first point, I agree with all the issues identified in the problem as I outlined it and as observed by others, and I do believe that finding innovative financing options to address this infrastructure deficit is critical. I was in fact heavily involved in the early stages of development of the First Nations Fiscal Management Act. My support for this development was based on my belief that there are many First Nations in Canada who have government-like sources of revenue from taxation, royalties and land leases, but unlike Canada, Saskatchewan, or even the city of Saskatoon, they are unable to leverage these revenues with bond-like financing to finance infrastructure development. These First Nations are left to either wait for oversubscribed federal funding or the unfavourable option of having to use their commercial credit capacity to support commercial loans for public infrastructure, instead of using commercial credit capacity to invest in businesses on top of the infrastructure.

The institutions created by the First Nations Fiscal Management Act were developed to address this issue. I still firmly believe that these institutions, which were designed to help leverage government-like revenue into government-like financing,

Mes observations porteront essentiellement sur les questions que je suis le mieux placé à aborder, à savoir celles de savoir comment financer de façon optimale des projets d'infrastructure pour appuyer le développement social et économique des collectivités autochtones.

Le problème que nous tentons de résoudre a été clairement exprimé par de nombreux témoins qui ont comparu devant le comité : d'abord, l'infrastructure sociale et économique dans les collectivités autochtones ne suffit pas pour accorder à une population qui croît rapidement un niveau de vie semblable à celui des autres citoyens du Canada; ensuite, 100 p. 100 du financement fédéral destiné à l'infrastructure dans les collectivités autochtones n'est pas durable; enfin, frustrées par les dépenses actuelles en infrastructure, de nombreuses collectivités autochtones, comme d'autres témoins l'ont dit, se tournent vers des revenus autonomes comme moyen de financer un plus grand nombre de ces projets de développement à l'échelle locale.

Ce soir, j'aimerais vous parler de trois questions liées à ce sujet. Premièrement, je souhaite apporter mon appui à certains aspects de la mesure législative en vigueur, la Loi sur la gestion financière des premières nations, en ce qui concerne le financement de l'infrastructure. Deuxièmement, j'aimerais vous signaler certaines des simplifications excessives et des erreurs qui existent, selon moi, dans la conception de modes de financement novateurs pour résoudre ce problème. Enfin, je voudrais vous présenter quelques exemples réels d'options de financement qui sont appliquées régulièrement afin de régler ce problème auquel font face les collectivités autochtones et, du même souffle, vous montrer comment les banques à charte, comme celles qui sont représentées ici aujourd'hui, facilitent un tel financement.

Revenons donc à mon premier point : je reconnais toutes les questions cernées dans le problème que j'ai souligné et que d'autres ont observé, et je crois qu'il est essentiel de trouver des options de financement novatrices pour régler ce déficit en matière d'infrastructure. J'ai d'ailleurs participé activement aux premières étapes de l'élaboration de la Loi sur la gestion financière des premières nations. Mon appui à cette mesure législative repose sur ma conviction que de nombreuses Premières Nations au Canada disposent de sources de revenus de type gouvernemental, sous forme d'impôts, de redevances et de baux fonciers, mais contrairement au Canada, à la Saskatchewan, ou même à la ville de Saskatoon, elles ne sont pas en mesure de tirer profit de ces revenus au moyen d'un financement de type obligataire pour financer des projets d'infrastructure. Ces Premières Nations sont obligées soit d'attendre le déblocage de fonds fédéraux déjà rares, soit d'utiliser leur capacité de crédit commercial de façon défavorable pour appuyer des prêts commerciaux destinés à l'infrastructure publique, au lieu de s'en servir pour investir dans les entreprises qui jouent un rôle de premier plan dans le domaine de l'infrastructure.

Les institutions créées aux termes de la Loi sur la gestion financière des premières nations visaient justement à résoudre ce problème. Je crois encore fermement à la nécessité absolue de ces institutions, qui ont été conçues pour aider à créer un effet de

are definitely needed. The securitization of government-like revenue into government-like bond financing is what the First Nations Finance Authority, management board and taxation commission were designed to do.

I continue to support the aggregation of government-like revenues of many First Nations into a homogeneous pool for issuing bonds, similar to what many provinces offer through their municipal bond financing authorities. This method is cost effective. The rates and terms match the government-like sources of financing, and the commercial credit capacity of the Aboriginal community is not reduced but is left intact for them to invest in commercial enterprise. So I do support the First Nations Fiscal Management Act development for the purposes that they were originally developed for.

My second point is that some of these innovative financing options have somehow become a panacea to address all problems, and the fundamental realities of financing have been forgotten. Sometime after the First Nations Fiscal Management Act institutions were created, their mandate was expanded, and they are now aggressively lumping all other revenues into their lending models, including those from business enterprises owned by First Nations.

These other revenues are often not government-like revenues and have been specifically defined by FNFA to include revenues from everything including forestry operations, oil and gas developments, hydro, convenience stores, hotels and gaming operations. Their definitions do not include only the government-like taxes or royalties from these businesses but the actual equity-like returns from these businesses. They are effectively institutionalizing the commercial borrowing of First Nations for commercial purposes into a government financing model, and I think this is a big problem.

Some witnesses have noted that FNFA receiving an investment grade rating from rating agencies is an endorsement of their business plan, including other revenues. As I am sure the committee has read these rating agency reports, you will have seen that the ratings received are heavily based on the belief that the federal government will continue to cover the First Nations Finance Authority deficits. They also note the strong likelihood, which in the rating agency's "speak" is defined as 51 to 70 per cent, that the federal government will use extraordinary support in the event of a default of any of these bonds. One rating agency specifically noted that the First Nations Finance

levier sur les revenus de type gouvernemental dans le cadre d'un financement de type gouvernemental. Ainsi, l'Administration financière des Premières Nations, le Conseil de gestion financière des premières nations et la Commission de la fiscalité des premières nations ont vu le jour pour assurer la titrisation des revenus de type gouvernemental dans le cadre d'un financement par obligations de type gouvernemental.

Je continue d'appuyer l'idée de regrouper les revenus de type gouvernemental de nombreuses Premières Nations dans un fonds commun homogène destiné à émettre des obligations, comme ce que font bien des provinces par l'entremise de leurs autorités municipales de financement par obligations. Cette méthode est rentable. Les taux et les modalités correspondent aux sources de financement de type gouvernemental, et la capacité de crédit commercial de la collectivité autochtone n'est pas réduite, mais laissée intacte pour qu'elle puisse investir dans des entreprises commerciales. J'appuie donc l'adoption de la Loi sur la gestion financière des premières nations aux fins pour lesquelles elle a été initialement conçue.

Passons maintenant à mon deuxième point. Certaines de ces options de financement novatrices sont devenues, en quelque sorte, une panacée pour régler tous les problèmes, si bien qu'on a oublié les réalités fondamentales du financement. En effet, peu après la création des institutions en vertu de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, on a élargi leur mandat de sorte qu'elles regroupent maintenant, avec beaucoup de vigueur, tous les autres revenus dans leurs modèles de prêts, y compris les revenus d'entreprises commerciales appartenant à des Premières Nations.

Il s'agit souvent de revenus qui ne sont pas de type gouvernemental et qui ont été précisément définis par l'Administration financière des Premières Nations, ou AFPN, pour y inclure les revenus tirés de toute activité, qu'il s'agisse d'exploitations forestières, de projets d'exploration pétrolière et gazière, de projets d'hydroélectricité, de dépanneurs, d'hôtels ou d'entreprises de jeu. Ces définitions n'englobent pas uniquement les taxes ou les redevances de type gouvernemental en provenance des entreprises, mais aussi les rendements semblables à celui des titres de participation. On institutionnalise donc l'emprunt commercial des Premières Nations à des fins commerciales dans un modèle de financement gouvernemental, et j'estime qu'il s'agit là d'un gros problème.

Certains témoins ont fait remarquer que l'attribution d'une cote d'évaluation d'investissements à l'AFPN représente une approbation de son plan d'affaires, y compris des autres revenus. Je suis sûr que les membres du comité ont lu les rapports des agences de notation; vous n'êtes donc pas sans savoir que les cotes attribuées reposent largement sur la croyance que le gouvernement fédéral continuera d'éponger les déficits de l'Administration financière des Premières Nations. Des témoins ont également noté la forte probabilité — ce qu'on définit dans le jargon des agences de notation comme une probabilité de 51 à 70 p. 100 — que le gouvernement fédéral utilise un soutien

Authority rating would move up or down with Canada's rating or with any change in the assumption of extraordinary support by the federal government.

I know commercial lending because commercial lending for commercial enterprise is what we do very well, and the loan losses of our customers and of our bank are very low. Our bank, along with all the institutions represented here today, do a good job of underwriting this kind of debt, and we compete with each other on price of debt, on the terms and on the conditions of all of these loans that we provide to First Nations customers. This isn't an easy process and should not be taken lightly.

What First Nations Finance Authority is proposing by lumping government revenues into commercial revenue for borrowing purposes is like a for-profit commercial business teaming up with a province or a city to jointly issue a 30-year bond to finance capital spending. This is simply not done because even if economies of scale would apply to such a bond, there is no appreciation for the difference in risk, the time frames and the cycles of each borrower in this pool. Just because many First Nations collectively own business enterprises does not mean the revenues from these very dissimilar enterprises are government-like or are homogeneous and warrant joint financing.

The danger of this amalgamation of this government and non-government-like financing is that the underlying risk of all the entities is not reflected in the borrowing rate, the terms of the loan or the conditions of the loan. The default risk of some of the participants in such a pool are much greater than others, and with joint and several liability, the good credit in the pool may end up carrying the cost for the bad credit in the pool. Also, the best credit in the pool would very much likely be able to get similar or better rates if they weren't in the pool, and you're going to be left with a situation where the best credit will not participate in such a pooling.

If defaults happen in this borrowing pool, two things are going to happen. First of all, it will become infinitely more difficult for even the best rated First Nations credit to get future bond financing. Second, everyone who ends up carrying the cost of the losses in the pool is going to be looking for someone to blame, and the federal government, without any independent advice on this structure, is going to be left really holding the bag on this

exceptionnel en cas de défaut de paiement concernant l'une de ces obligations. Une agence de notation a d'ailleurs précisé que la cote de l'Administration financière des Premières Nations pourrait être révisée à la hausse ou à la baisse, selon la cote du Canada ou à la suite de tout changement apporté à l'hypothèse relative au soutien exceptionnel fourni par le gouvernement fédéral.

Je m'y connais en matière d'emprunt commercial parce que c'est dans ce domaine que nous excellons, comme en témoignent d'ailleurs les faibles taux de pertes sur prêts enregistrés par nos clients et notre banque. Notre banque, ainsi que toutes les institutions représentées ici aujourd'hui, font un excellent travail quand vient le temps de garantir ce genre de dette, et nous nous faisons concurrence pour ce qui est du cours des titres d'emprunt et des conditions de tous les prêts que nous accordons aux clients membres des Premières Nations. Ce n'est pas un processus facile, et cela ne devrait pas être pris à la légère.

Que propose au juste l'Administration financière des Premières Nations en intégrant les recettes gouvernementales dans le revenu commercial destiné à l'emprunt? En fait, c'est comme si une entreprise commerciale à but lucratif s'associait avec une province ou une ville pour émettre conjointement une obligation de 30 ans en vue de financer des dépenses en capital. Cela ne se fait tout simplement pas parce que même si des économies d'échelle devaient s'appliquer à une telle obligation, on n'aurait pas la moindre idée des écarts de risques, de délais et de cycles entre chaque emprunteur qui participe à ce fonds commun. Ce n'est pas parce que de nombreuses Premières Nations détiennent collectivement des entreprises commerciales que les revenus découlant de ces entreprises, somme toute bien différentes, ressemblent aux recettes publiques ou qu'ils sont homogènes au point de justifier un financement commun.

Le danger d'un tel amalgame, c'est que le risque sous-jacent de chaque entité n'est pas reflété dans le taux d'emprunt ni dans les conditions du prêt. Dans ce genre de fonds commun, certains des participants affichent un risque de non-paiement beaucoup plus élevé que d'autres et, en raison de la responsabilité solidaire, ceux ayant une bonne cote de crédit pourraient finir par assumer les coûts de ceux qui ont une mauvaise cote de crédit dans le fonds commun. De plus, l'entité ayant la meilleure cote de crédit dans le fonds commun aurait, selon toute vraisemblance, une cote de crédit similaire ou supérieure si elle ne faisait pas partie du fonds commun. On se retrouvera donc dans une situation où l'entité ayant la meilleure cote de crédit ne voudra pas participer à une telle mise en commun.

S'il y a défaut de paiement dans ce fonds commun d'emprunts, deux scénarios vont se produire. Premièrement, il sera extrêmement plus difficile à l'avenir d'obtenir du financement par obligations, et ce, même pour les Premières Nations avec les meilleures cotes de crédit. Deuxièmement, tous ceux qui doivent assumer le coût des pertes chercheront quelqu'un à blâmer, et le gouvernement fédéral, sans conseil d'une entité indépendante sur cette structure, devra payer la note au bout du compte. Il est

development. This will definitely make future federal funding participation in the financing of infrastructure much more difficult.

Lastly, I want to advise you that when it comes to financing commercial enterprise of Aboriginal communities by commercial banks, a lot is being done, and the institutionalizing of all First Nations financial services in order to accomplish infrastructure financing is not a good idea.

Our bank was created to address a niche in the market for a bank that was focused on Aboriginal communities. A vast majority of our shareholders and our Aboriginal organizations and a vast majority of all the financial services we provide are offered to Aboriginal communities and Aboriginal markets. While I think we have an advantage because of our focus and ownership, these other banks are very competitive. They have teams also focused on this market and are getting much better at serving the needs of these customers.

There are also many large and very successful First Nations commercial developments which have found correctly priced and termed bond financing. I've personally been involved in the last two years in three large bond financings, one for a hydro project, one for a hydro transmission line, and one for a hotel gaming facility. These developments attracted institutional financing at rates sometimes lower than the rate that the First Nations Finance Authority bond contracted, and with terms of 25, 15 and 8 years. The rates, the terms and the conditions of these three developments were competitively quoted by institutional investors and banks, based on the underlying business and the conditions required to protect the bond holders and the First Nation borrowers. Also, each of these enterprises with very different business risks was not going to be jointly liable for each other's debts.

I hope this presentation has been helpful and that the recommendations of the committee take a balanced and informed approach to this issue that don't create new larger problems for the future social and economic advancement of Aboriginal people.

I thank you and look forward to any questions.

The Chair: Thank you, Mr. Martell.

Senator Enverga.

Senator Enverga: Thank you for your presentations. This question can be answered by anybody. It's about a written submission to the committee on March 4, 2014. The Director of Aboriginal Banking at BMO Financial Group noted that their Aboriginal banking unit "developed a lending directive that clearly outlines how to get beyond the barriers of the *Indian Act*

certain qu'il sera par la suite beaucoup plus difficile de faire participer le gouvernement fédéral au financement des infrastructures.

Pour terminer, je tiens à vous informer que lorsqu'il est question pour les banques commerciales de financer des projets commerciaux de collectivités autochtones, beaucoup de travail est fait, et l'institutionnalisation de tous les services financiers des Premières Nations pour assurer le financement des infrastructures n'est pas une bonne idée.

Notre banque a été créée pour répondre aux besoins d'un créneau dans le marché pour une banque qui desservait surtout les collectivités autochtones. Une grande majorité de nos actionnaires et de nos organisations sont autochtones et une vaste majorité de nos services financiers sont offerts à des collectivités et à des marchés autochtones. Bien que je pense que nous ayons un avantage parce que nous accordons la priorité à ces marchés, les autres banques sont très concurrentielles. Elles ont des équipes qui se consacrent à ces marchés et s'améliorent de plus en plus pour répondre aux besoins de ces clients.

Il y a également de nombreux projets de développement commercial d'envergure très prospères de Premières Nations qui ont reçu du financement par obligations adéquat. J'ai participé au cours des deux dernières années à trois projets d'envergure qui ont obtenu du financement par obligations à durée déterminée, à savoir un projet hydroélectrique, une ligne de transport d'énergie hydroélectrique et un hôtel avec établissement de jeu. Ces projets ont reçu du financement institutionnel à des taux parfois inférieurs à celui que l'Administration financière des Premières Nations a obtenu, sur des périodes de 25, de 15 et de 8 ans. Des investisseurs institutionnels et des banques ont proposé des taux, des durées et des conditions pour ces projets, en fonction du modèle d'affaire connexe et des conditions requises pour protéger les détenteurs d'obligations et les emprunteurs des Premières Nations. De plus, toutes ces entreprises qui ont des risques très différents à assumer n'allaient pas être responsables des dettes des autres.

J'espère que cette déclaration vous a été utile et que le comité recommandera d'adopter une approche équilibrée et éclairée pour régler cette question qui ne créera pas de plus gros problèmes pour l'avancement social et économique futur des peuples autochtones.

Je vous remercie. Je suis disposé à répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur Martell.

Sénateur Enverga.

Le sénateur Enverga : Merci des exposés que vous avez faits. Cette question s'adresse à tous les témoins. Elle porte sur un mémoire qui a été présenté au comité le 4 mars 2014. Le directeur des services bancaires aux Autochtones à la division régionale de l'Ontario chez BMO a fait la déclaration suivante : « Nous avons élaboré une directive d'octroi de crédit qui précise clairement

with regards to lending, particularly with infrastructure loans." The question is: Does the Indian Act present barriers for infrastructure funding, and if so, what are they?

Mr. Fay: I would be happy to answer that question. The correct interpretation is that the lending directive enables bankers to understand the risk better. We're not going to be able to take a mortgage on a property or a piece of infrastructure in an Aboriginal community, so we really have to understand the nature of the management, whether it's the leadership or the underlying management of the community, and we have to have a real good handle on what the income streams are and the first and secondary source of repayment.

How we analyze the financial health and income streams from the First Nation enables our lenders to go forth and do a deal or put a transaction together. The Indian Act is a distraction. You really have to think about it in terms of whether you would do this deal whether or not the Indian Act exists. We made a business decision to take a look at how we could enable our people to do this kind of work. It just kind of pushes it aside; and we don't look at it.

I hope that answers your question.

Senator Enverga: Do others have a response? Do you have anything different to say?

Mr. Martell: Probably half our lending is on reserve, so the Indian Act would apply to about half the customers we make commercial loans to. Effectively, as Stephen said, you look at cash-flow lending and character lending and the conditions and terms we set up. Our last interest is in taking security of land or buildings on reserve. It's not a lot different than lending to municipalities, hospitals or universities. You're not going to foreclose on a university if there's a loan. You have to look at the cash flows and the management of the institution, and that's similarly how we look at First Nations.

Senator Enverga: We have the First Nations Land Management Act. Does it address any of the barriers that we are talking about here?

Mr. Martell: It addressed some of the barriers. For example, where a First Nation establishes a commercial development on a reserve, like a strip mall or a hotel operation, under the First Nations Land Management Act they are effectively able to enter into long-term leases that are under control of the community. They are effectively able to have a borrower on the land developed under the First Nations Management Act to assign occupation and use of that commercial asset, which makes it a much more financeable situation. The First Nations Land Management Act has been a big help for those who can use it.

comment surmonter les obstacles de la Loi sur les Indiens dans nos pratiques d'octroi de crédit, plus précisément en ce qui a trait aux prêts pour travaux d'infrastructures. » La question est la suivante : La Loi sur les Indiens crée-t-elle des obstacles au financement des infrastructures et, le cas échéant, quels sont-ils?

M. Fay : Je suis heureux de pouvoir répondre à votre question. La directive d'octroi de crédit permet aux banquiers de mieux comprendre les risques. Nous n'allons pas pouvoir contracter une hypothèque sur une propriété ou une infrastructure dans une collectivité autochtone. Nous devons donc vraiment comprendre la nature de la gestion, que ce soit le leadership ou l'administration de la collectivité, et nous devons bien connaître quelles sont les sources de revenu et les sources de remboursement primaires et secondaires.

La façon dont nous analysons la santé financière et les sources de revenu des Premières Nations permet à nos prêteurs de procéder à une transaction. La Loi sur les Indiens est une distraction. Il faut vraiment se demander si l'on conclurait cette entente, que la Loi sur les Indiens existe ou non. Nous avons pris la décision commerciale d'examiner comment nous pourrions permettre aux gens de faire ce genre de travail. On met en quelque sorte la loi de côté et on n'en tient pas compte.

J'espère avoir répondu à votre question.

Le sénateur Enverga : D'autres témoins veulent répondre? Avez-vous autre chose à ajouter?

M. Martell : Probablement la moitié de nos prêts sont octroyés dans les réserves, si bien que la Loi sur les Indiens s'appliquerait à environ la moitié des clients à qui nous consentons des prêts commerciaux. Comme Stephen l'a dit, vous examinez les prêts sur flux de trésorerie et les prêts personnels ainsi que les modalités que nous fixons. Plus récemment, nous nous intéressons à la protection des droits fonciers ou des immeubles dans les réserves. Ce n'est pas tellement différent que les prêts consentis aux municipalités, aux hôpitaux ou aux universités. On ne va pas procéder à une saisie dans une université s'il y a un prêt. Il faut examiner les flux de trésorerie et l'administration de l'établissement, ce qui ressemble à ce que nous faisons avec les Premières Nations.

Le sénateur Enverga : Nous avons la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Élimine-t-elle certains des obstacles dont il est question ici?

M. Martell : Elle en élimine certains. Par exemple, lorsqu'une Première Nation met en œuvre un projet de développement commercial dans une réserve, tel qu'un centre commercial ou un hôtel, en vertu de la Loi sur la gestion des terres des premières nations, elle peut contracter des baux à long terme qui sont administrés par la collectivité. Elle peut avoir un emprunteur qui, en vertu de la Loi sur la gestion des terres des premières nations, établit l'utilisation qu'on fera de l'actif commercial, ce qui rend le projet plus facile à financer. La Loi sur la gestion des terres des premières nations a été d'une grande utilité pour ceux qui peuvent s'en prévaloir.

Mr. Davis: I was going to mention that the legislation provides more authority on the part of the First Nation with respect to the development of its lands as opposed to having it dictated under the Indian Act, which is what Mr. Martell was referring to as well. It resulted in almost greater self-government for First Nations with respect to that. There isn't any sort of rise of additional security or anything of that nature in terms of taking the land, per se. We don't see that with the First Nations Land Management Act.

Mr. Fay: It can lead to a greater ability to take a mortgage of lease, for instance. As opposed to actually holding onto the land, you can attach yourself to the potential or real income stream from that.

As Mr. Martell mentioned earlier, cash flow is really key to us. So having those leases and being able to take a debenture of the lease is a big deal for us, but it's not everything. It's just one more way of addressing the concern.

Ms. Bear: We would agree that leasehold development is key in the communities, and we've done a lot of them. It gives the communities access to commercial and residential development. We can take security on those types of lands. Many communities are engaging in it. Its looks like fee simple land for us when we do the financing. We treat it in a similar way.

Senator Enverga: We are trying to repeal or maybe make some changes to the Indian Act. What could the federal government do to minimize these barriers? We're asking for your suggestions. What can we do as a federal government?

Ms. Bear: You could do more partnerships and collaborations with the private sector, as well as with other levels of government and also communities, and invite everybody to the table to talk about solutions and how we can work together. As we've all said, we're all looking for innovative ways to do financing in communities. We welcome the opportunity to explore what that might be.

Mr. Martell: I hate to state the long-term and not-easy-to-accomplish-overnight objective here, but frankly the biggest impact the federal government could have on the future economic health of First Nations is to concentrate on K to 12 education. The largest correlation between economic well-being and any other factor is achievement of education.

The federal government still has a key role to play in education on reserves. The more we can get that accomplishment completed and get those people educated and effective, the more likely we're going to have real economies in these communities that will be effective and we can lend to. That's the biggest impact you could have on that outcome.

M. Davis : J'allais mentionner que la loi confère plus de pouvoirs à la Première Nation pour ce qui est de l'aménagement de ses terres que si ces pouvoirs étaient prescrits dans la Loi sur les Indiens, ce que M. Martell a évoqué également. Cela a augmenté l'autonomie gouvernementale des Premières Nations à cet égard. Il n'existe aucune protection additionnelle ou autre mesure de ce genre relativement à la prise de possession des terres à proprement parler. Il n'y a rien de tel dans la Loi sur la gestion des terres des premières nations.

M. Fay : Cela peut permettre de contracter une hypothèque plus facilement, par exemple. Ainsi, au lieu de s'accrocher aux terres, on peut miser sur la source de revenu, potentielle ou réelle, qu'elles représentent.

Comme M. Martell l'a mentionné plus tôt, les flux de trésorerie sont vraiment importants pour nous. Donc, le fait de contracter ces prêts et de pouvoir obtenir une débenture est important pour nous, mais ce n'est pas tout. Ce n'est qu'une autre façon de répondre à la préoccupation.

Mme Bear : Nous reconnaissons que les prêts pour le développement de propriétés à bail sont importants dans les collectivités, et nous en avons consenti beaucoup. Ils donnent aux collectivités l'accès à des projets de développement commercial et résidentiel. Nous pouvons prendre des garanties sur ce type de terres. De nombreuses collectivités se lancent dans ces projets. Ces projets nous semblent être des terres en fief simple lorsque nous assurons le financement. Nous les traitons d'une manière similaire.

Le sénateur Enverga : Nous essayons d'abroger la Loi sur les Indiens ou d'y apporter certaines modifications. Que pourrait faire le gouvernement fédéral pour réduire les obstacles? Nous vous invitons à nous faire part de vos suggestions. Que pouvons-nous faire en tant que gouvernement fédéral?

Mme Bear : Vous pourriez établir plus de partenariats ou collaborer davantage avec le secteur privé, ainsi qu'avec les autres ordres de gouvernement et les collectivités, et inviter tous les intervenants à discuter de solutions possibles et de la façon dont nous pouvons travailler ensemble. Comme nous l'avons tous dit, nous cherchons des moyens novateurs d'offrir du financement dans les collectivités. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'explorer les différentes options possibles.

M. Martell : Je déteste devoir énoncer l'objectif à long terme qui ne se réalisera pas du jour au lendemain, mais honnêtement, c'est en misant sur l'éducation de la maternelle à la 12^{e} année que le gouvernement fédéral aura la plus grande incidence sur la santé économique future des Premières Nations. L'éducation est le facteur qui a le plus d'incidence sur le bien-être économique.

Le gouvernement fédéral a toujours un rôle important à jouer dans l'éducation dans les réserves. Plus nous parviendrons à offrir des services efficaces en matière d'éducation à ces populations, plus l'économie de ces collectivités sera solide et plus nous pourrons leur accorder des prêts. C'est le plus grand impact que vous pourriez avoir en ce qui concerne cet objectif.

Mr. Davis: I completely agree with what Mr. Martell said. There really is no silver bullet in terms of saying in five minutes of testimony what the federal government can do to address issues of the Indian Act. That's probably a 48-hour discussion.

My community is Inuit, so one thing I've seen, and I know Mr. Martell works extensively with a number of these First Nations, is self-government. Self-government ultimately is the ability clearly to make decisions over the well-being of your citizens and the activity on your lands and in your respective communities.

Under the Harvard Project on American Indian Economic Development, which many people have heard of, they did a study to see where there was true success with some tribes in the United States and what some of the commonalities were around that. One was real decision-making power. With the Indian Act, I think we're all probably in agreement that it is very prescriptive and something that essentially puts ultimate authority in the hands of the minister as opposed to where it should be, which is in the hands of the First Nation.

It's not necessarily just in communities that are not covered by numbered treaties. We see self-government agreements in other parts of the country as well. Ultimately, that should be a long-term goal for many Aboriginal communities across the country.

Senator Raine: It's interesting that you brought up education, Mr. Martell. This committee worked long and hard on K to 12 education. You know that an education bill was developed after a lot of hard work.

Mr. Fay: Yes.

Senator Raine: In your opinion, looking back, was it going to work or was it set aside for good reason? We were all a bit mystified.

Mr. Martell: That's a good question. My father went through residential school. For a lot of reasons, he wasn't high on education, but thank God my mother was. Frankly, in terms of the achievements that my brothers, my sister, my kids and I have made, we have depended on the federal government for almost zero social and infrastructure funding because of education. So it has been important to families, but it's a huge issue even in my community. People who know the value of education still have a lot of mistrust around the federal government saying you should do this for education. The last time they heard that, their kids disappeared for eight or nine months.

M. Davis : Je suis tout à fait d'accord avec M. Martell. Il n'y a vraiment aucune solution universelle qui nous permettrait de résumer dans un exposé de cinq minutes ce que le gouvernement fédéral peut faire pour résoudre les problèmes liés à la Loi sur les Indiens. C'est une discussion qui durerait probablement 48 heures.

Ma collectivité est inuite, et l'une des choses que j'ai vues — et je sais que M. Martell travaille énormément avec plusieurs de ces Premières Nations —, c'est l'autonomie gouvernementale. En effet, l'autonomie gouvernementale représente, au bout du compte, la capacité de prendre des décisions liées au bien-être des citoyens et aux activités qui seront menées sur les terres et dans les différentes collectivités.

Dans le cadre du Projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains — et un grand nombre de personnes en ont entendu parler —, on a mené une étude pour vérifier quelles tribus avaient bien réussi aux États-Unis et quels étaient les éléments communs de ces tribus. L'un de ces éléments était un véritable pouvoir décisionnel. Je crois que nous convenons probablement tous que la Loi sur les Indiens est très normative et qu'elle remet essentiellement le pouvoir ultime entre les mains du ministre au lieu de le laisser là où il devrait être, c'est-à-dire entre les mains des membres des Premières Nations.

Il ne s'agit pas seulement des collectivités qui ne sont pas visées par des traités numérotés. Nous constatons également qu'il y a des accords d'autonomie gouvernementale dans d'autres régions du pays. Au bout du compte, il devrait s'agir d'un objectif à long terme pour de nombreuses collectivités autochtones de partout au pays.

La sénatrice Raine : Il est intéressant que vous ayez mentionné l'éducation, monsieur Martell. Notre comité a énormément travaillé sur l'éducation de la maternelle à la 12e année. Vous savez qu'un projet de loi sur l'éducation a été élaboré après un travail acharné.

M. Fay : Oui.

La sénatrice Raine : À votre avis, lorsque vous y repensez, ce projet de loi allait-il fonctionner ou a-t-il été mis de côté pour une bonne raison? Nous étions tous un peu perplexes.

M. Martell : C'est une bonne question. Mon père est passé par les pensionnats. Pour de nombreuses raisons, il n'était pas très porté sur l'éducation, mais heureusement, ma mère l'était beaucoup plus. Honnêtement, grâce à notre éducation, mes frères, ma sœur, mes enfants et moi-même n'avons pratiquement pas eu à dépendre du financement du gouvernement fédéral dans l'infrastructure et les programmes sociaux. C'est donc un élément important pour les familles, mais c'est un gros problème, même dans ma collectivité. En effet, les gens qui connaissent la valeur de l'éducation ne font toujours pas confiance au gouvernement fédéral lorsqu'il leur demande de faire une certaine chose pour leur éducation. La dernière fois qu'ils ont entendu cela, leurs enfants ont disparu pendant huit ou neuf mois.

You can appreciate that First Nations are a little touchy about this issue and have concern over one-sided development: Thou shall do this. I would challenge both First Nations leaders and the federal government, and, frankly, provincial governments, to come to the table and figure out how to solve the problem. I'm not the guy who will do that, but I challenge you to do your third of the part, because without it we're not going to have many economies or developments in communities that will work.

Senator Raine: We have some very good examples of where it is working, so I think it's just a question of time before more First Nations will take up the challenge.

Mr. Martell: I agree.

Senator Raine: One size does not fit all. Thank you for your comments.

The Chair: Mr. Martell, you gave us some pretty pointed advice in your presentation. Some of it was about the operations of the First Nations Fiscal Management Act. As I understand it, you felt that some revenues from First Nations were improperly applied to justify bond financing, some non-government-like revenues. But you support the First Nations Fiscal Management Act. Are you recommending to us that we should do something about this or that the lending policy should be changed, tightened? I'm wondering what we do with this important advice you have given us.

Mr. Martell: I will use an example. I'm quite supportive of the First Nations Fiscal Management Act and the First Nations Finance Authority as it was originally intended to structure the loans based on government revenues. For example, my First Nation effectively has a stumpage-like relationship on forestry. They get a certain amount of forestry revenue just like a provincial government would from forestry operations. Those are very government-like financings. They come in long term and are very cyclical. You can count on them like government revenues. Just like the provincial Governments of Saskatchewan, Alberta or Manitoba, those could be effectively structured in a financeable bond that would secure a bond you could use to build roads that lead into the forestry operation, for example. You are using the revenue that's government-like to finance the infrastructure that supports government revenue.

My community also owns a forestry company. They cut and sell logs to pulp mills and sawmills. That is a business and it is very cyclical. There's no government-like structure to that

Vous pouvez comprendre que les membres des Premières Nations sont un peu susceptibles lorsqu'il s'agit de cette question et qu'ils craignent un développement unilatéral dans le cadre duquel on leur ordonnerait de faire certaines choses. J'aimerais encourager les dirigeants des Premières Nations et le gouvernement fédéral et, honnêtement, les gouvernements provinciaux, à se réunir pour trouver une solution au problème. Ce n'est pas moi qui le ferai, mais je vous incite à faire le tiers du travail qui vous incombe, car sans cette contribution, il y aura peu d'activité ou de développement économique efficace dans les collectivités.

La sénatrice Raine : Nous avons certains exemples d'endroits où les choses fonctionnent très bien, et je pense donc qu'il s'agit seulement d'une question de temps avant qu'un plus grand nombre de Premières Nations relèvent le défi.

M. Martell : Je suis d'accord.

La sénatrice Raine : Il n'y a pas de solution universelle. Je vous remercie de vos commentaires.

Le président : Monsieur Martell, vous nous avez donné des conseils assez précis dans votre exposé. Certains d'entre eux concernaient le fonctionnement de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations. D'après ce que je comprends, vous étiez d'avis que certains revenus des Premières Nations ont été utilisés à tort pour justifier un régime de financement par obligations, des revenus qui ne s'apparentent pas à ceux du gouvernement. Mais vous appuyez la Loi sur la gestion financière des Premières Nations. Nous recommandez-vous de faire quelque chose à cet égard ou de modifier la politique en matière de prêts, c'est-à-dire de la resserrer? J'aimerais savoir ce que nous devrions faire avec ces conseils importants que vous nous avez donnés.

M. Martell : Je vais utiliser un exemple. J'appuie l'intention initiale de la Loi sur la gestion financière des premières nations et de l'Administration financière des Premières Nations, qui était de structurer les prêts en se fondant sur les revenus du gouvernement. Par exemple, ma Première Nation a effectivement une relation qui s'apparente aux droits de coupe pour les forêts. En effet, elle obtient un certain revenu de l'exploitation forestière, tout comme un gouvernement provincial tire des revenus de l'exploitation forestière. Ce sont des modes de financement qui ressemblent beaucoup à ceux du gouvernement, car ils sont à long terme et ils sont cycliques. On peut compter sur eux comme on compte sur des revenus du gouvernement. Tout comme les gouvernements provinciaux de la Saskatchewan, de l'Alberta ou du Manitoba, ces financements pourraient être structurés en obligations admissibles au financement qui pourraient servir de cautionnement pour construire des routes qui mènent aux sites des activités forestières, par exemple. On utilise les revenus qui s'apparentent à ceux du gouvernement pour financer l'infrastructure qui produit les revenus du gouvernement.

Ma collectivité est également propriétaire d'une société forestière. Cette société coupe et vend des billots aux usines de pâtes et papiers et aux scieries. Il s'agit d'une activité commerciale

revenue. It goes up with forestry business and it goes down with forestry business, to some extent like the stumpage but not to the same extent and with much more volatility.

To lump together the government-like revenues in my community with the business-like revenues and put them into one bond is just like I said earlier, it is like putting a business bond and a government city bond into one facility.

I think that was an expansion that was added on to the First Nations Finance Authority's mandate, the other revenue, and that's really the concern I have. They're really trying to institutionalize what would be commercial lending. It is going to prevent those First Nations from really getting the right financing that addresses the risk of that business. I don't think it's going to serve either infrastructure lending very well or the commercial lending very well.

The Chair: Have you raised your concerns with the FNFA?

Mr. Martell: I've raised my concerns with FNFA. I've raised my concerns with the Minister of Indian Affairs. I've raised my concerns with the deputy minister. Everybody seems to be enthralled with the idea of having financing that's somehow magically going to fund all infrastructure deficits. I think that's where everybody has lost their focus, on the fundamentals of credit.

I hate to tell you, but as a banker, the fundamentals of credit work like that. You look at the risk, the term, the business cycles and you make loans that fit those. By lumping every single Aboriginal business into one massive bond, some for 30 years, I would ask any banker at the table whether they would give a 30-year loan to a forestry company. Forestry business goes up and down. It's got cycles. You would never do a 30-year loan on a forestry business. That's effectively what they're trying to do with the FNFA. By lumping all other revenue into these 30-year bond lendings, they're going to mix that with a whole lot of structural government-like revenues, like tax revenues from land, which is steady, long-term. It is a much different kind of lending.

The Chair: That's very helpful. Thank you.

Senator Moore: Ms. Bear, I was looking at your comments. You said:

> In 1996, RBC was the first financial institution in the country to develop an On-Reserve Housing Loan Program that allowed band councils to guarantee housing loans. To date, there are 72 First Nations participating in the program, and $131 million authorized credit.

très cyclique. La structure de ces revenus ne s'apparente pas du tout à celle des revenus du gouvernement. En effet, ces revenus suivent les hauts et les bas des activités forestières, un peu comme les droits de coupe, mais pas dans la même mesure. D'ailleurs, ils sont beaucoup plus volatiles.

Regrouper dans une obligation les revenus de ma collectivité qui s'apparentent à ceux du gouvernement et les revenus qui s'apparentent à ceux des entreprises revient à regrouper une obligation pour les entreprises et une obligation municipale dans un seul instrument financier, comme je l'ai dit plus tôt.

Je crois que l'autre revenu était un ajout au mandat de l'Administration financière des Premières Nations, et c'est ce qui me préoccupe. On tente vraiment d'institutionnaliser ce qui serait un prêt commercial. Cela empêchera les Premières Nations d'obtenir le financement adéquat pour remédier au risque lié à cette activité. Je ne crois pas que cela servira très bien les prêts liés à l'infrastructure ou les prêts commerciaux.

Le président : Avez-vous exprimé vos préoccupations à l'AFPN?

M. Martell : J'ai exprimé mes préoccupations à l'AFPN. J'ai également exprimé mes inquiétudes au ministre des Affaires indiennes. Je les ai aussi exprimées à la sous-ministre. Tout le monde semble être enthousiaste à l'idée d'avoir un financement qui réglera, d'un coup de baguette magique, tous les déficits en matière d'infrastructure. Je crois que tout le monde a perdu de vue les fondements du crédit.

Je n'aime pas vous dire cela, mais en tant que banquier, je dois vous rappeler les principes fondamentaux du crédit : il faut examiner les risques, les échéances, les cycles d'activités et faire correspondre les prêts à ces éléments. On regroupe toutes les activités autochtones dans une énorme obligation, qui s'étend parfois sur 30 ans, et j'aimerais savoir si un seul banquier assis à cette table accorderait un prêt sur 30 ans à une société forestière. En effet, ces sociétés connaissent des hauts et des bas. Elles passent à travers plusieurs cycles. On n'accorderait jamais un prêt sur 30 ans à une société forestière. C'est pourtant ce qu'on essaie de faire avec l'AFPN. En regroupant tous les autres revenus dans ces obligations sur 30 ans, on mélangera tout cela avec de nombreux revenus s'apparentant à ceux du gouvernement, par exemple des recettes fiscales issues des terres, qui sont stables et à long terme. C'est un type de prêt très différent.

Le président : C'est très utile. Merci.

Le sénateur Moore : Madame Bear, j'examinais justement vos commentaires. Vous avez dit :

> En effet, la RBC a été la première institution financière au pays à mettre sur pied un programme de prêts résidentiels destinés aux réserves, lequel permettait aux conseils de bande de garantir ce type de prêts. C'était en 1996. Près de 20 ans plus tard, c'est 72 Premières Nations qui participent à ce programme, et le total du crédit autorisé s'élève à 131 millions de dollars.

You said that you have never had to call upon the guarantees.

You referred to $131 million being authorized, I guess since 1996. How much of that was actually taken up and how many housing units were created? I assume this is for new construction and not for renovation. Is that true?

Ms. Bear: Yes, it is. Any individual can come in from the community and want to build a home, so it would start right from the construction until its finished stage. They can go into any of our branches and get financing just like anybody else off the street, and we then work with the communities.

Of the authorized amount that we have out there, it is more than 50 per cent, I believe, that is being drawn on it. Again, we work with the communities, and if the amount reaches that amount, we will increase it and look forward to future financing of these homes.

Senator Moore: How many houses were built using that line of credit?

Ms. Bear: I don't have that number, senator, sorry. We can get that number for you.

Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Markets, RBC Royal Bank: We can get that number for you, senator. I don't know it off the top of my head, but clearly this program continues to grow year over year. When I think back to when we first started in 1996 with the pilot, I think we had $8 million out to communities on a pilot perspective. We quickly moved to about $60 million, to $100 million. About three years ago we moved to $120 million, and today we're at $130 some-odd million, and it continues to grow.

Not only do we add more communities to the mix, but those communities that have adopted the program continue to grow the program within. Without naming specific communities, often they will start out with a small amount, gain confidence and comfort with it, and then expand the program. We grow with the community as they grow the program.

Senator Moore: You have increased the authorized credits annually, so you must be anticipating a growing market for the funds.

Of the participating 72 First Nations, are they concentrated in one province? Are they across the country?

Mr. Willmot: They are across the country, but the bulk of those communities are in the provinces of Ontario and British Columbia. We have this program in each province across the country and in the territories.

Vous avez dit que vous n'aviez jamais eu à faire appel aux garanties.

Vous avez dit que 131 millions de dollars avaient été autorisés, et je présume que c'est depuis 1996. Quelle partie de cet argent a été utilisée et combien de logements ont été construits? Je présume que cet argent sert aux nouvelles constructions et non aux rénovations. Est-ce exact?

Mme Bear : Oui. N'importe quel membre de la collectivité peut souhaiter bâtir une maison, donc cela s'appliquerait dès le début de la construction jusqu'à la dernière étape. Cette personne peut s'adresser à n'importe laquelle de nos succursales et obtenir le même financement que toute autre personne, et nous collaborons ensuite avec les collectivités.

Je crois qu'on utilise plus de 50 p. 100 de la somme autorisée. Encore une fois, nous collaborons avec les collectivités, et si on atteint cette somme, nous l'augmenterons et nous planifierons le financement futur de ces logements.

Le sénateur Moore : Combien de maisons ont été construites en utilisant cette marge de crédit?

Mme Bear : Je suis désolée, sénateur, mais je n'ai pas ces données. Nous pouvons toutefois les obtenir.

Harry Willmot, gestionnaire principal, Marchés autochtones, RBC Banque Royale : Nous pouvons obtenir ces données et vous les communiquer, sénateur. Je ne les ai pas en main, mais il est clair que ce programme s'accroît avec les années. En 1996, lorsque nous avons lancé ce projet pilote, je crois que nous avions autorisé 8 millions de dollars dans la collectivité. Nous avons rapidement augmenté cette somme à 60 millions et à 100 millions de dollars. Il y a environ trois ans, nous l'avons augmenté à 120 millions de dollars, et aujourd'hui, à environ 130 millions de dollars, et elle continue d'augmenter.

Nous ajoutons non seulement d'autres collectivités, mais celles qui utilisent le programme continuent de le faire croître de l'intérieur. Je ne nommerai pas de collectivités, mais souvent, elles commencent par une petite somme, et lorsqu'elles deviennent plus à l'aise, elles profitent davantage du programme. Nous suivons la collectivité à mesure qu'elle élargit le programme.

Le sénateur Moore : Vous avez augmenté les crédits autorisés annuellement, ce qui signifie que vous prévoyez sûrement une croissance du marché pour les fonds.

Les 72 Premières Nations participantes sont-elles concentrées dans une province ou sont-elles réparties un peu partout au pays?

M. Willmot : Elles sont réparties un peu partout dans le pays, mais le plus grand nombre d'entre elles se trouvent en Ontario et en Colombie-Britannique. Nous avons lancé ce programme dans chaque province et dans chaque territoire du pays.

Senator Moore: I was interested in your community assistance. In 2013, you provided over $2 million in donations, sponsorships and grants to indigenous communities. For what purposes, Ms. Bear? What would those monies be used for?

Ms. Bear: They could be used for community support.

Mr. Willmot: Senator, we did provide *Our Chosen Journey*. It's our report to the Assembly of First Nations. In it are a number of examples. Specifically, Blue Water projects, youth education and small business are the specific focus we put into those donations. They come from a host of revenue streams, whether from the RBC Foundation directly, or our various provinces have sponsorships and donations that we do specifically to particular communities.

Ms. Bear: Right. We cover off the areas of health, social service, housing, arts and culture, and environment, and on an annual basis we report the various sponsorships and the donations we put forward in *Our Chosen Journey*.

The Chair: On the subject of the On-Reserve Housing Loan Program, and we had a description of that from RBC and also from BMO, I believe, this program which allows band councils to guarantee housing loans sounds a bit like the First Nations Market Housing Fund. I'm not saying it is, but as I understand the First Nations Market Housing Fund, it was established with a pool of capital and they certify bands as to their creditworthiness. What we have learned, though, is there hasn't been much use of that fund.

Yet I hear from the banks tonight that you've found a way to do the same thing with great success. I believe you said, Ms. Bear, that you never had to call a loan or get a guarantee, and we have heard how a program like that has been expanded with BMO.

Are you familiar with the First Nations Market Housing Fund? Could you tell us how you are making it work and why it doesn't seem to be working so well? The program has $300 million that doesn't seem to have been utilized very much. I would appreciate your candid thoughts on that.

Mr. Willmot: I would like to respond to that if I could.

The First Nations Market Housing Fund is another way to accelerate the constructions of homes in their communities. Really what I'm looking for from this is to have a little patience. I believe the First Nations Market Housing Fund will continue to grow. I know in talking to the leadership there, they continue to add loans to their books. It may be growing slowly, but I think it

Le sénateur Moore : L'aide communautaire que vous fournissez aux collectivités m'intéresse. En 2013, vous avez remis plus de 2 millions de dollars en dons, en parrainage et en subventions aux collectivités autochtones. À quelles fins, madame Bear? Comment utilise-t-on cet argent?

Mme Bear : On peut l'utiliser pour appuyer la collectivité.

M. Willmot : Sénateur, nous avons fourni un document intitulé *Un chemin tracé*. Il s'agit de notre rapport à l'Assemblée des Premières Nations. Il contient plusieurs exemples. Plus précisément, nous concentrons ces dons dans le Projet Eau bleue, l'éducation pour les jeunes et les petites entreprises. Cet argent provient d'une série de sources de revenus, par exemple directement de la Fondation RBC. De plus, les diverses provinces reçoivent des parrainages et des dons que nous versons pour certaines collectivités en particulier.

Mme Bear : C'est exact. Nous nous occupons des secteurs de la santé, des services sociaux, du logement, des arts et de la culture, et de l'environnement, et chaque année, nous présentons les divers parrainages et les dons que nous avons versés dans notre rapport *Un chemin tracé*.

Le président : En ce qui concerne le programme de prêts résidentiels aux Autochtones des réserves qui permet aux conseils de bandes de garantir des prêts au logement — je crois que la BRC et la Banque de Montréal nous ont fourni une description de ce programme —, il ressemble un peu au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations. Je ne dis pas que c'est la même chose, mais d'après ce que je comprends du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations, il a été établi avec une mise en commun des capitaux et il sert à certifier la solvabilité des bandes. Toutefois, nous avons appris que ce fonds n'a pas beaucoup été utilisé.

Pourtant, les représentants des banques me disent aujourd'hui qu'ils ont trouvé une façon très efficace de faire la même chose. Je crois que vous avez dit, madame Bear, que vous n'avez jamais eu à exiger le remboursement d'un prêt ou à avoir recours à une garantie, et on nous a dit qu'un tel programme avait été étendu à la Banque de Montréal.

Connaissez-vous le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations? Pourriez-vous nous décrire comment vous l'utilisez et nous expliquer pourquoi il ne semble pas très bien fonctionner? En effet, le programme prévoit 300 millions de dollars, et on ne semble pas l'avoir beaucoup utilisé. J'aimerais obtenir vos franches impressions à cet égard.

M. Willmot : J'aimerais répondre à la question si vous me le permettez.

Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations est une autre façon d'accélérer la construction des logements dans les collectivités. Vraiment, tout ce qu'il nous faut, c'est un peu de patience. Je crois en effet que le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations continuera de s'accroître. Les dirigeants m'ont dit qu'ils

is just a matter of patience and pickup.

Even our program, and BMO's too, is just another way to build homes. We're looking for the councils to have options available to them.

I believe strongly in the First Nations market housing. I think they provide, first of all, some of the tools required for a First Nation to be able to build a proper housing authority. Once that's established, then they can draw upon the pool. I think where our success has been is we have specifically chosen communities that want to be in homeownership and are successful. I think all of my colleagues across the panel have talked about strength in the community, talked about revenue streams. Clearly there are First Nations out there that really want to take on home ownership and have made those options available to them.

I really believe that First Nations market housing has a future. I just think we need a little more patience.

The Chair: Would you say that the First Nations Market Housing Fund will help the communities that have capacity issues and need to get their governance improved in contrast to some of the communities that undoubtedly the bank has identified who are fine without any development support?

Mr. Willmot: That's a fair statement, yes.

Mr. Martell: I agree with that. We have both a private program for on-reserve housing not involved with the First Nations market housing and we do First Nations Market Housing Fund. I agree with all the other presentations that it does take a while for either program to catch on.

The biggest advantage of the First Nations Market Housing Fund is the capacity development side of it, because frankly the guarantee is not really as much as it appears to be. If you look at how it is structured, the guarantee in the First Nations Market Housing Fund pool is the last dollar in to any loss. So if you have a home that's $100,000 loan and for some reason the mortgagee, the homeowner, defaults, the First Nation has to make good on the first 75 per cent of the loss before the market housing fund makes good on the last 25 per cent.

Effectively, what we have seen from every single First Nation that has talked about this program is they would probably make good on the house long before they would lose 75 per cent of the

continuent d'ajouter des prêts à leurs livres. Le programme croît peut-être lentement, mais je crois qu'il faut seulement faire preuve d'un peu de patience pour que les choses s'améliorent.

Même notre programme — et celui de la Banque de Montréal — représente seulement un autre moyen de construire des logements. Nous tentons d'offrir différentes options aux conseils.

Je fais vraiment confiance au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations. Je crois qu'il fournit, tout d'abord, certains des outils nécessaires pour permettre aux Premières Nations de mettre sur pied une institution appropriée pour gérer les programmes de logement. Une fois cette institution formée, elles peuvent utiliser l'argent de la mise en commun des capitaux. Je crois que si nous avons réussi, c'est parce que nous avons choisi des collectivités qui souhaitent être propriétaires de logements et qui sont prospères. Je crois que tous mes collègues ont parlé des forces présentes dans la collectivité et des sources de revenus. Manifestement, certaines Premières Nations souhaitent devenir propriétaires et elles se sont donné les options nécessaires.

Je crois vraiment que le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations a un bel avenir. Je pense que nous devons seulement faire preuve d'un peu plus de patience.

Le président : À votre avis, le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations aidera-t-il les collectivités qui ont des problèmes liés à la capacité et qui doivent améliorer leur gouvernance, contrairement à certaines collectivités qui, selon les banques, n'ont besoin d'aucun appui au développement?

M. Willmot : Oui, on peut dire cela.

M. Martell : Je suis d'accord. Nous avons un programme privé pour les logements des réserves qui ne sont pas liés au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations et nous avons également le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations. Je suis d'accord avec tous les autres témoins sur le fait qu'il faut donner à ces programmes le temps d'être efficaces.

Le principal avantage du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations est son volet sur le renforcement des capacités, car honnêtement, la garantie n'est pas aussi bonne qu'elle le paraît. Si vous examinez sa structure, la garantie offerte dans la mise en commun des capitaux du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations couvre la dernière portion d'une perte. Donc, lorsqu'on a un logement qui représente 100 000 $ en prêts et que pour une raison quelconque, le détenteur de l'hypothèque, le propriétaire du logement, est en défaut de paiement, la Première Nation doit rembourser les premiers 75 p. 100 avant que le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations rembourse les derniers 25 p. 100.

Dans les faits, d'après ce que nous avons entendu de chaque Première Nation qui a parlé de ce programme, la Première Nation empêchera probablement que la maison se retrouve en défaut de

value. Really the loan guarantee is unlikely to almost ever get called. The biggest advantage to that program is really its capacity building.

Mr. Fay: I wanted to add a couple of comments. We have been with the fund right from the beginning when they were figuring out how to analyze the financial health of a First Nation. Our original program, which is based on the strength of a First Nation and more importantly the strength of the individuals borrowing the money, is not very much different from our colleagues at Royal Bank.

When the fund came along with this $300 million set aside, it was important for us to take a look at why. It was opening up capacity-building dollars for communities they would not otherwise have access to. It has been an interesting journey. We have probably only done about 70 loans utilizing the fund for backstop.

As Mr. Martell pointed out, the guarantee is really not the reason we're doing it. In fact, we don't give it any lending value, in "bank speak." It is only 10 per cent of the overall portfolio if everything went sideways at a given time, which is not going to happen.

The good thing about it is I really do see a change in the quality of the capacity within communities that work with the fund. I think, as Harry said, that is really the long-term benefit.

The other nice thing about the fund is it has allowed us to be a little more creative. This is public knowledge. We have been able to work with a couple of communities in Quebec and utilize the fund to produce more than just one house at a time, to get a bunch built, maybe 20 or 30 in a block, so individuals aren't faced with the risk of construction. We all know what that's like if you are building a new house. They can buy a completed product with some finishing touches put in.

It has been a long journey. Getting signed up for the fund, they want you to use their documents as opposed to bank documents, which cost money and time. So it was kind of difficult to get set up, but once we got past that hurdle, it is working. I share Harry's optimism for the long haul.

Senator Raine: There might be people watching that don't quite understand when you talk about building capacity and capacity development. What exactly do you mean at the community level? What are those components that are so important, if you could just describe that?

Mr. Fay: I will give you an example. Joe comes in and he wants to get a lot; he wants to build a house. He's got to talk to somebody about where he is going to get this lot and how it is going to be surveyed. What is the process for inspecting that house when it is being built? What is the value of that house? How are we going to control the quality of homes that are being built in a community?

paiement bien avant de perdre 75 p. 100 de sa valeur. La garantie de prêt ne sera donc probablement jamais utilisée. L'avantage principal de ce programme réside réellement dans le renforcement des capacités.

M. Fay : J'aimerais ajouter quelques commentaires. Nous avons participé au fonds dès ses débuts, lorsqu'on tentait de déterminer la façon d'analyser la santé financière d'une Première Nation. Notre programme initial, qui est fondé sur les forces d'une Première Nation, mais surtout sur les forces des particuliers qui empruntent de l'argent, n'est pas vraiment différent de celui de nos collègues de la Banque Royale.

Comme à ce fonds s'ajoutait une réserve de 300 millions de dollars, il était important pour nous de savoir pourquoi. Cela offrait de nouvelles possibilités aux communautés qui, sinon, n'y auraient pas eu accès. Ç'a été un processus intéressant. Nous n'avons probablement eu qu'à endosser 70 prêts au fonds.

Comme M. Martell l'a fait remarquer, nous ne le faisons pas vraiment à cause de la garantie. En fait, nous, les banquiers, nous ne lui accordons aucune valeur de prêt. Cela ne représente que 10 p. 100 de la valeur globale du portefeuille, si tout devait clocher, ce qui n'arrivera pas.

Ce qu'il y a de bien dans tout cela, c'est que je perçois vraiment une amélioration de la capacité des communautés qui se servent du fonds. Je pense, comme Harry l'a dit, que c'est vraiment l'avantage qu'il procure à long terme.

Ce n'est pas tout : le fonds nous a permis d'être un peu plus créatifs. C'est de notoriété publique. Nous avons été en mesure de travailler avec quelques communautés du Québec et d'utiliser le fonds pour construire plus d'une maison à la fois, peut-être une vingtaine ou une trentaine du coup. Personne n'a plus à affronter le risque de construction. Nous savons tous ce que représente la construction d'une maison. On peut acheter un produit fini avec retouches.

Ç'a été un long processus. Pour officialiser notre accord de participation à l'emploi du fonds, on nous demande d'utiliser ses documents plutôt que ceux de la banque, ce qui est coûteux en temps et en argent. Ç'a donc été un peu difficile à organiser, mais, ce premier obstacle franchi, tout est bien allé. Je partage l'optimisme à long terme de Harry.

La sénatrice Raine : Certains de nos auditeurs pourraient ne pas comprendre tout à fait ce que vous voulez dire par l'augmentation des capacités d'une communauté. Pouvez-vous dire de quoi il s'agit, qui est si important?

M. Fay : Par exemple, quelqu'un s'adresse à nous pour obtenir un terrain; se construire une maison. Il doit s'adresser à quelqu'un sur le choix de l'emplacement et son arpentage. En quoi consiste l'inspection de cette maison, une fois construite? Quelle est la valeur de la maison? Comment allons-nous contrôler la qualité des maisons qu'on construit dans la communauté?

Unless you have a housing authority with those skill sets established — and that's a very brief number of skill sets — it is not going to happen effectively. So those dollars coming in — and they're substantial — can help get those people trained and get those policies written so that when Joe comes in people know what they're talking about. Because he just knows he wants a house. He's got a job and X number of dollars a month. "I want to build a house; I want to put it there," but it is not as simple as that.

Senator Raine: So the community, the First Nation, the band council, has access to financing to set up the housing authority?

Mr. Fay: Correct, with all the intricacies that are required.

Mr. Willmot: Remember, the authority manages the day-to-day operations of not only the construction and monitoring the construction, but rent collections, subdivisions, infrastructure. The authority would be responsible for a variety of things, and also to separate it from chief and council to make it independent.

Senator Enverga: You mentioned, Harry, a while ago that all we have to do is just be patient. What can we do to make it faster? I know we have been patient all along. It has been so many years. Do we need a lot of marketing? Is it an educational problem? How could we expedite it a little bit to help our First Nations?

Mr. Fay: I would be happy to answer that. Make the application process simpler so that if a bank wants to sign up and become an authorized part of the First Nations Market Housing Fund, let's not force the banks to design all new forms. That costs a boatload of money when we're using lawyers, et cetera. That would make it easier. Streamline it.

The banks have been lending money for years and years; we know how to do it. We have documentation in place. I think that the administration could be reduced, and that would encourage more banks to come on board and take advantage of the fund. That's number one.

Number two, a movement has been afoot to involve CMHC in a lot of these communities that have the fund. The advantage of CMHC for the community is that if Joe defaults on his mortgage, CMHC will pick up 30 per cent of the loss before the band has to pay. Unfortunately, that cost is off-loaded on to the individual band member in the form of a CMHC insurance premium. It gets added to the mortgage. They may not see it because it's baked into their monthly payment, but over a 25-year amortization it can amount to a significant amount of money.

Personally, and my colleagues within the bank agree, that if we're doing our job as a banker in advancing money to the individual based on their ability to pay and we have the five Cs of

Sauf si un service possède les compétences voulues — et il en faut très peu — pour ce genre de dossier, ce sera difficile. Alors, cet afflux de dollars — et il y en a beaucoup — peut aider à la rédaction de politiques et à la formation des agents, qui en connaîtront un bout. Tout ce que le client sait, lui, c'est qu'il veut une maison. Il a un emploi qui rapporte tant de dollars par mois. Pour construire la maison à tel endroit, ce n'est pas si simple.

La sénatrice Raine : Alors la communauté, la Première Nation, le conseil de bande accède au financement pour mettre sur pied le service du logement?

M. Fay : Exact, compte tenu de toutes les subtilités.

M. Willmot : Rappelez-vous que ce service gère quotidiennement les opérations et pas seulement la construction et sa surveillance, mais la collecte des loyers, le lotissement, les infrastructures. En plus de diverses responsabilités, il serait aussi chargé de rendre le tout indépendant du chef et du conseil.

Le sénateur Enverga : Harry, tout à l'heure, vous avez dit qu'il suffisait pour nous d'être un peu patients. Que pouvons-nous faire pour accélérer le processus? Je sais que notre patience n'a pas flanché pendant toutes ces années. Faut-il beaucoup de marketing? Est-ce un problème de sensibilisation ou d'éducation? Comment pourrions-nous accélérer un peu le processus pour aider nos Premières Nations?

M. Fay : Je répondrai avec plaisir. Simplifiez le processus de demande pour les banques qui veulent devenir participantes autorisées au fonctionnement du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations; ne les obligez pas à concevoir de nouveaux formulaires. Leur coût est énorme, en frais d'avocat, et cetera. Cela faciliterait les choses. Rationalisez le processus.

Tout d'abord, les banques prêtent de l'argent depuis une éternité; nous savons comment faire. Nous avons la documentation prête. Je pense qu'on pourrait comprimer les frais d'administration, ce qui favoriserait l'adhésion de plus de banques, qui profiteraient du fonds.

Ensuite, dans beaucoup de communautés, on a voulu obtenir le concours de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Pour la communauté, cela présente l'avantage que la SCHL se charge de 30 p. 100 de la perte, si un emprunteur manque à ses engagements hypothécaires, avant que la bande ne soit mise à contribution. Malheureusement, le coût est refilé à chaque membre de la bande sous la forme d'une prime d'assurance de la SCHL, qui s'ajoute au montant de l'hypothèque. Elle peut être invisible au client, parce que le coût est intégré au versement mensuel, mais, au bout de 25 ans d'amortissement, le total peut être considérable.

Personnellement, et mes confrères banquiers sont d'accord, si nous faisons notre travail en nous basant sur la capacité financière des emprunteurs et sur les cinq critères pour faire crédit, comme

credit, which are what all bankers look at, that is, I believe, a bit of a stretch, maybe an unnecessary expense. Let's not necessarily involve CMHC every time.

Mr. Davis: We can't lose sight of the fact that this is about an individual who has to qualify in order to service the debt for the home. At TD, we don't have a program like this. We're in the process of analyzing it, trying to determine the business case, and we're getting very close. But one thing we talk about is that not every single First Nation across the country is going to be experiencing this, because unfortunately in some communities you see 60 to 70 per cent unemployment. You don't have a core group of individuals who can actually service a mortgage. It starts first with the individual, and that individual normally would have to be gainfully employed, either in their own business or maybe working off reserve and coming back home. So that's absolutely key.

One of the things we should be doing is, first of all, making sure that First Nations people are participating in the economy, getting jobs and being able to service their own debt.

The second piece goes back to why we're here tonight, and it is what we can do to accelerate it. Well, as Steve said, we have a plot of land; well, that land has to be serviced. So it goes back to the First Nation to have the capacity, funding and financing to make sure that it is investing in water, sewer and all those sorts of things, that it has serviceable lots, so that when Steve or Joe comes in to build their home, they can identify where those lots are.

Mr. Fay: Correct.

Mr. Davis: I think those are some of the challenges that we have seen from some of our customers. They're saying that this is great. There has been this delayed pickup because they're trying to catch up as well making sure that they actually have the land ready to go in terms of being serviced and things of that nature.

The Chair: I think that's why we decided that if we were going to study housing, we would also have to study infrastructure, because they're intertwined. Thank you for that point.

Senator Tannas.

Senator Tannas: Thank you, witnesses, for being here. I apologize for being late today. I was travelling with another committee and we just arrived at the airport. I came here as soon as I could, so no disrespect.

I'm excited about the idea of doing everything we can as an important step, not the only step by any means, but an important step to facilitate home ownership for First Nations people on reserve who are working.

As a young married fellow, I was the beneficiary of Don Getty, the former Premier of Alberta, who came up with the idea that if you were working in Alberta — and this was during high interest

tous les banquiers, je crois que cette prime est peut-être exagérée, une dépense inutile. Ne mettons pas nécessairement toujours la SCHL dans le coup.

M. Davis : Il ne faut pas perdre de vue le fait que l'individu doit répondre aux critères pour payer les intérêts de l'hypothèque. À la Banque TD, nous n'avons pas de programme comme ça. Nous sommes en train de l'analyser, nous essayons d'en faire l'analyse de rentabilisation et nous sommes très près d'aboutir. Mais, entre nous, nous prévoyons que ce n'est pas toutes les Premières Nations du pays qui pourront en profiter, parce que, malheureusement, dans certaines communautés, le taux de chômage peut atteindre 60 à 70 p. 100. On n'a pas le nombre critique d'emprunteurs qui peuvent effectivement payer les intérêts d'une hypothèque. Tout commence par l'individu, qui, normalement, doit avoir un emploi qui rapporte, soit dans sa propre entreprise, soit dans un emploi qu'il occupe à l'extérieur de la réserve où il vit. C'est donc absolument essentiel.

Nous devons nous assurer d'abord que les membres des Premières Nations participent à l'économie, qu'ils ont des emplois et qu'ils sont capables de payer les intérêts de leurs propres dettes.

Ensuite, cela revient à la raison de notre présence ici, trouver un moyen d'accélérer le processus. Comme Steve l'a dit, le terrain, au départ, doit être doté de services. Il incombe donc à la Première Nation d'avoir la capacité, les fonds et le financement pour investir dans les aqueducs, les égouts, ce genre d'infrastructures; les parcelles doivent pouvoir être dotées de services et quand Steve ou Joe s'adressent à la nation pour se construire une maison, elle peut localiser les parcelles.

M. Fay : Exact.

M. Davis : Je pense que ce sont certains des défis que nous avons constatés chez certains de nos clients. Ils se disent emballés. La reprise a été retardée, un retard qu'ils essaient de rattraper et ils veulent s'assurer que, en fait, les terrains sont prêts à être dotés de services et d'infrastructures.

Le président : Je pense que c'est la raison pour laquelle nous avons décidé que si nous allions étudier le bâtiment, nous aurions aussi à étudier les infrastructures, parce que les deux sont indissociables. Je vous remercie pour cette précision.

Sénateur Tannas.

Le sénateur Tannas : Je remercie les témoins d'être ici. Veuillez me pardonner mon retard. Je me suis déplacé avec les membres d'un autre comité et nous venons d'arriver à l'aéroport. Je me suis dépêché autant que j'ai pu. Ce n'était pas intentionnel.

Je suis emballé à l'idée qu'en faisant tout notre possible, notre contribution, qui est loin d'être la seule, est importante pour faciliter dans les Premières Nations l'accès à la propriété d'une maison à leurs membres qui vivent dans une réserve et qui travaillent.

Quand j'étais jeune marié, j'ai profité d'une mesure du premier ministre de l'Alberta de l'époque, Don Getty, qui a eu l'idée, pour les travailleurs de l'Alberta — les taux d'intérêt étaient alors

rates — the government would provide you with a forgivable loan that you could use as a down payment on a house. Do you see a program such as that as a way in which we could encourage working members of the community to move out of band-owned housing and into their own housing? It could be through a forgivable loan or a grant that would be the equivalent of a down payment that could then tie into a normal, conventional mortgage and start freeing up band-owned housing. Or maybe sometimes a band-owned house gets bought, there's an exchange of money, and a brand-new band house gets built. In either event, building on this, is that something that would be, in your minds, helpful or not?

Mr. Martell: Yes, it has actually been done before. In 1968, my family moved from Waterhen Lake First Nation to Saskatoon. At that time, the federal government had a program whereby my parents got a $6,000 forgivable loan that allowed them to buy a $12,000 house, which our family lived in for about 25 years. And that did, as you say, replace our living in a reserve house, and it brought us to an economy where we had more opportunity for education and other things. So it has been tried before.

Some First Nations are doing a similar program. A lot of the James Bay Cree communities in northern Quebec provide a certain amount of the infrastructure for individuals who want to buy their own home. They get some of the servicing costs, the core construction costs such as the foundation, and then the individual purchases the home on top of that. It is very effective in bump-starting housing and private home ownership, and I think it could be an idea that both First Nations and the government should consider again.

Senator Tannas: We're clear that everybody knows it is a menu of stuff we have got to come up with here, not one thing, but would that be part of the menu?

Mr. Willmot: Senator, that is a good question. This program that you are describing exists today off reserve. I'm the director for Miziwe Biik development corporation. We administer housing dollars that flow through the City of Toronto. We administered a $20 million pool about 10 years ago through which we built a number of affordable rental properties. We have probably built close to 300 in the City of Toronto.

On top of that, dollars were put aside for new families under a certain income threshold. It was just over $29,000. It was a forgivable loan that we provided for community members to have home ownership in the City of Toronto. It has worked quite well.

I don't have the numbers in front of me, but we put about 45 families in homes with that particular program. We renewed that agreement with the Province of Ontario most recently and were granted an additional $9 million about two years ago to keep

élevés —, d'un prêt-subvention gouvernemental qui pouvait servir d'acompte à l'achat d'une maison. Croyez-vous qu'un programme semblable pourrait encourager les travailleurs de la communauté à déménager des logements qui appartiennent à la bande dans leur propre maison? Un prêt-subvention ou une subvention équivalant à l'acompte qu'on pourrait ensuite lier à une hypothèque ordinaire, normale pourrait y aider. Peut-être encore pourraient-ils acheter la maison de la bande, et l'argent échangé permettrait la construction d'une maison neuve. D'après vous, ces deux éventualités seraient-elles utiles?

M. Martell : Oui. Il y a eu un précédent. En 1968, ma famille est déménagée de la Nation de Waterhen Lake à Saskatoon. À l'époque, un programme fédéral a permis à mes parents d'obtenir un prêt-subvention de 6 000 $ qui leur a permis d'acheter une maison de 12 000 $, dans laquelle notre famille a vécu pendant environ 25 ans. Elle a remplacé, comme vous l'avez dit, notre maison dans une réserve, et nous avons ainsi pu faire des économies et, par le fait même, nous offrir l'instruction et d'autres choses. Cela a déjà existé.

Certaines Premières Nations offrent un programme semblable. Beaucoup de communautés cries de la baie James, dans le Nord du Québec, fournissent un certain nombre d'infrastructures aux particuliers qui veulent acheter leur propre maison. Elles s'occupent des coûts de construction de base, par exemple, des fondations, puis le particulier achète la maison qui s'ajoute à cela. C'est un stimulant très efficace de construction domiciliaire et d'accès à la propriété. Je pense que les Premières Nations et le gouvernement devraient y songer encore.

Le sénateur Tannas : Il est entendu que tout le monde sait que nous devons aboutir, ici, à un ensemble de mesures et non à une seule, mais celle-là en ferait-elle partie?

M. Willmot : C'est une excellente question. Le programme que vous décrivez existe aujourd'hui hors réserve. Je suis directeur de la société de développement Miziwe Biik. Nous gérons les dollars destinés à la construction de logements à Toronto. Nous avons géré un portefeuille d'environ 20 millions de dollars, il y a une dizaine d'années, grâce auquel nous avons construit un certain nombre de logements à loyer abordable. Nous en avons probablement construit près de 300 à Toronto.

De plus, nous avons mis de l'argent en réserve pour les nouvelles familles dont les revenus étaient inférieurs à un certain seuil. Il était à peine supérieur à 29 000 $. C'était un prêt-subvention que nous avons accordé aux membres de la communauté pour qu'ils accèdent à la propriété d'une maison à Toronto. Cela a donné de très bons résultats.

Je n'ai pas les chiffres sous les yeux, mais ce programme nous a permis de loger environ 45 familles. Dernièrement, nous avons renouvelé cette entente avec l'Ontario, et on nous a accordé 9 millions de dollars additionnels, il y a environ deux ans, pour

the program going. It is quite a success. In fact, last week we cut the ribbon on another piece of affordable rental property in the city.

Senator Tannas: Do you have an annual report or something you could share with the committee and the clerk?

Mr. Willmot: Absolutely, yes, and that's just the City of Toronto. This program is, to my understanding, right across the country.

The Chair: I will ask one question that came to my mind regarding this business of government-like revenues that Mr. Martell referred to, the predictable kind. We have observed that First Nations have core funding entitlements for services they deliver that are quite predictable and substantial. It's been suggested to us at times that these sources of government revenue for operations and maintenance of band programs and facilities could provide security for financing of infrastructure, provided those funds could be committed on a longer-term basis than one year at a time. Has that issue come up?

We have to decide as a committee whether it's possible for the government to guarantee monies more than from year to year and whether that fits Parliament's oversight responsibility. From your point of view, if we could crack that nut and find a way to get the government to make longer-term commitments for government financing to bands, would that be attractive to banks? Would that improve the situation? I'm thinking of not just individual houses but some of the bigger infrastructure items that communities need.

Mr. Willmot: It's what I call the "Kasabonika model." Kasabonika Lake First Nation is a fly-in community in northern Ontario. I don't know the date, but some time ago we sat down with a good friend of mine, Merv Dewasha, and Gord Peters, then Ontario Regional Chief, to try to come up with a model that we could support this particular community with. Once community children reached their teenage years, they had to be shipped south to finish school. They flew in to Sioux Lookout, Kenora and Fort Frances; and they were disappearing.

The federal government was scheduled to build a school. They put out a major capital plan. It usually stretches out 10 years. We could see Kasabonika school on the plan five years down the line. With the support of our regional chief and Merv, we found revenue streams that Kasabonika had so that we could build that school today. We built it five years in advance with the understanding that when the capital date came five years down the line, we would be paid out — and we were.

poursuivre le programme. C'est une réussite totale. En fait, la semaine dernière, nous avons inauguré un autre logement à loyer abordable dans la ville.

Le sénateur Tannas : Avez-vous un rapport annuel ou un document que vous pourriez communiquer au comité et à notre greffière?

M. Willmot : Absolument. Et c'est seulement pour Toronto. Ce programme, à ce que je sache, est accessible partout au pays.

Le président : Je vais poser une question qui m'est venue à l'esprit concernant les revenus semblables à ceux de l'État, auxquels M. Martell a fait allusion, les revenus prévisibles. Nous avons observé que les Premières Nations ont droit à un financement de base pour les services qu'elles fournissent, et que ce financement, considérable, est tout à fait prévisible. On nous a souvent donné à entendre que ces sources de revenus de l'État pour le fonctionnement et l'entretien des programmes et des installations des bandes pourraient servir de caution au financement d'infrastructures, à la condition de pouvoir engager ces fonds pour plus d'un an à la fois. Est-ce que la question est venue sur le tapis?

Le comité doit décider s'il est possible, pour le gouvernement, de garantir des sommes d'argent plus qu'un an à la fois et si cela correspond à la responsabilité de surveillance du Parlement. D'après vous, si nous pouvions trouver une façon d'amener le gouvernement à prendre des engagements à plus long terme pour le financement des bandes, est-ce que cela pourrait dorer la pilule aux banques? Est-ce que cela améliorerait la situation? Je ne pense pas seulement aux maisons individuelles, mais à des éléments plus grands d'infrastructure dont les communautés ont besoin.

M. Willmot : C'est ce que j'appelle le modèle Kasabonika. La Nation de Kasabonika Lake, du Nord de l'Ontario n'est accessible que par avion. J'ignore à quelle date, mais il y a quelque temps, nous nous sommes concertés, Merv Dewasha, un bon ami à moi, Gord Peters, qui était alors chef régional de l'Ontario, et moi-même, pour essayer d'imaginer un modèle pour l'aider. Dès que les enfants devenaient des adolescents, il fallait les envoyer au sud, à Sioux Lookout, Kenora, Fort Frances, pour qu'ils complètent leur parcours scolaire, on ne les revoyait plus.

Le gouvernement fédéral était censé construire une école. Il a produit un important plan d'immobilisations, qui, habituellement, s'étale sur 10 ans. Il nous montrait que la construction de l'école de Kasabonika serait terminée cinq ans plus tard. Avec l'appui de notre chef régional et de Merv, nous avons trouvé des sources de revenus, à Kasabonika, pour nous permettre de la construire tout de suite. Nous l'avons construite cinq ans d'avance, étant entendu que lorsqu'arriverait la date des immobilisations, dans cinq ans, nous serions remboursés, et nous l'avons été.

We used that same model for years. In fact the last school Royal Bank built under that particular model was in Fort Albany in 2006. We were told after that that we weren't able to use that particular model again. It is something that I would advocate, for sure.

We also know there's a capital spend on an annual basis, so I don't see why we don't put down some type of securitization model and take advantage of that capital to spend and build these infrastructures, whether water and sewer, schools or health care centres. These are the builds needed today. I don't see any reason that we can't securitize that spend and build these structures in advance.

The Chair: Did RBC finance the school in Kasabonika?

Mr. Willmot: Yes. We used that model for years, and then we told suddenly that we could no longer use that model.

Mr. Martell: We still lend on a similar model. For example, some of our customers would have an allocation for an infrastructure facility of some kind, such as a school or clinic. RCMP barracks are often built now in many communities. Sometimes the capital being offered to them by the regional AANDC is over three years; so effectively you could build a third of the school this year, a third of the school the next year and a third of the school in the third year, which doesn't make any sense whatsoever. Effectively in a remote community you're bringing up construction crews to do a third of the school each year. We're often looking at lending for the second and third years, building it all in the first year. Of course, they have to take some of what would otherwise be capital funding and use it to finance the loan, which moves it back to square one, but they reduce the cost by doing it all in one year. We still do that, but we are limited by the five-year outlook of the capital plan because of the Financial Administration Act, which prevents the federal government from going out longer term.

In 2001-02 we worked with the Mushkegowuk Tribal Council in northern Ontario to do exactly what Harry talked about. We looked at First Nations that got capital for one house every year for the next 10 years. However, they have a huge capital need right now as there are a lot of young people without homes. Overcrowded housing causes a lot of issues around health, education, and lack of employment and stability.

They looked at getting a 10-year commitment from the federal government and securitizing that back to square one, which effectively in this low interest environment would make infinite sense. If you could have a longer-term commitment today, only

Nous avons utilisé le même modèle pendant des années. En fait, la dernière école que la Banque Royale a construite en appliquant ce modèle était située à Fort Albany. C'était en 2006. On nous a dit, par la suite, que nous ne pouvions plus utiliser ce modèle. Il est sûr que je le préconiserais encore.

Nous savons aussi que des immobilisations se font chaque année. Nous ne comprenons donc pas pourquoi on ne crée pas un type de modèle de titrisation et pourquoi on ne profite pas de ce capital pour construire ces infrastructures, que ce soit des aqueducs, des égouts, des écoles ou des centres de soins. Voilà ce que nous avons besoin de construire aujourd'hui. Je ne vois aucun motif pour nous empêcher de titriser ces dépenses et construire d'avance ces ouvrages.

Le président : Est-ce que la Banque Royale du Canada a financé la construction de l'école de Kasabonika?

M. Willmot : Oui. Nous avons utilisé le modèle pendant des années, puis, du jour au lendemain, on nous a dit qu'on ne pouvait plus l'utiliser.

M. Martell : Nous continuons d'accorder des prêts grâce à un modèle semblable. Par exemple, certains de nos clients auraient une allocation pour une infrastructure quelconque telle qu'une école ou une clinique. On construit maintenant souvent des baraques de la GRC dans beaucoup de communautés. Parfois, le capital qui leur est offert par le bureau régional des Affaires autochtones et du Développement du Nord est étalé sur trois ans; effectivement, on pourrait construire le tiers de l'école la première année, l'autre tiers l'année suivante et ainsi de suite, ce qui est illogique. Effectivement, dans une communauté éloignée, on fait venir des équipes de construction pour édifier le tiers de l'école chaque année. Souvent, nous cherchons à obtenir des prêts pour la deuxième et la troisième année, pour que la construction se fasse toute la première année. Bien sûr, une partie de l'argent qui serait immobilisé doit servir à financer l'emprunt, ce qui nous ramène à la case de départ, mais, en construisant tout en un an, on comprime les coûts. Nous continuons d'agir de la sorte, mais nous sommes limités par l'horizon de cinq ans du plan d'immobilisations, parce que la Loi sur la gestion des finances publiques empêche le gouvernement fédéral d'agir à plus long terme.

En 2001-2002, nous avons travaillé avec le Conseil tribal Mushkegowuk dans le Nord de l'Ontario afin de réaliser exactement ce dont Harry a parlé. Nous avons examiné la situation des Premières Nations qui reçoivent les capitaux requis pour construire une maison par année pendant les 10 prochaines années. Cependant, elles ont besoin d'immenses capitaux en ce moment, étant donné que de nombreux jeunes gens sont sans logement. Les logements surpeuplés causent un grand nombre de problèmes en matière de santé, d'éducation, d'emploi et de stabilité.

Les Premières Nations ont cherché à obtenir un engagement sur 10 ans de la part du gouvernement fédéral et à titriser cette source de revenus à partir de zéro, ce qui serait tout à fait sensé dans un contexte où les taux d'intérêt sont faibles. Si vous

the banks will cry; but the interest rates are way too low. First Nations could borrow at very low cost to put in infrastructure that would be used for a long period of time at a lower cost for larger projects, and it would address some of the social need.

You're right in that you would have to have the government change their rules, because right now they don't allow you to look at the longer-term financing.

The Chair: That's very helpful.

Mr. Willmot, were you told why the Kasabonika model fell out of favour?

Mr. Willmot: Well, I don't know if it fell out of favour. I was given the reason that the government was unable to — what's the term I'm looking for?

Ms. Bear: Their annual appropriations.

Mr. Willmot: Yes, their annual appropriations. They weren't able to guarantee that the funds would flow from one year to the next, so it dried up. It didn't give us the comfort that those dollars would even flow.

The Chair: Well, this is something for us to ponder. That's helpful because billions go out from the government every year. One would hope that there would be some willingness to commit to that. but leave that with us.

Senator Enverga: My question follows the question from our chair. With this guarantee missing, do you have any other options? What are you suggesting? What kind of guarantee?

Mr. Willmot: It wasn't really a guarantee. It was an assignment of revenues already identified in the capital plan. We weren't looking for a guarantee. It was that assignment. You can call it what you like. Maybe it's semantics, but at the end of the day that's what really got our attention.

We had an assignment of revenue stream that was already identified. When our client was able to find resources to cover those financing costs up front, then we were able to hold onto that revenue stream so that when the five years came up, it just flowed and paid us out. Then the community moved on to the next project.

Senator Enverga: How successful was this? Was it a wide-ranging project? Did it work for every community?

Mr. Willmot: It was done for infrastructure specifically, such as schools, health centres, roads, bringing in power, water and sewer treatment plants, and fresh water. They are all under the infrastructure capital plan. Those were the projects we worked on specifically.

parvenez à obtenir un engagement à plus long terme, seules les banques s'en mordront les doigts. Toutefois, les taux d'intérêt sont beaucoup trop faibles. Les Premières Nations pourraient emprunter des fonds à faible coût pour construire des infrastructures qui serviraient pendant longtemps, qui, dans le cas de grands projets, coûteraient moins cher et qui répondraient aux besoins sociaux.

Vous avez raison, en ce sens qu'il faudrait que le gouvernement modifie ses règles, car, en ce moment, il ne vous permet pas d'envisager un financement à plus long terme.

Le président : Vos observations sont très utiles.

Monsieur Willmot, vous a-t-on dit pourquoi le modèle Kasabonika a perdu la faveur du gouvernement?

M. Willmot : Eh bien, je ne sais pas s'il a perdu sa faveur. La raison qu'on m'a citée est que le gouvernement n'était pas en mesure de — quel est le terme que je cherche?

Mme Bear : Ses crédits annuels.

M. Willmot : Oui, ses crédits annuels. Le gouvernement n'était pas en mesure de garantir que les fonds continueraient d'être versés d'une année à l'autre. Par conséquent, ses initiatives ont disparu. Cette réponse ne nous a pas convaincus que ces fonds seraient même versés.

Le président : Eh bien, c'est une question à laquelle nous devrions réfléchir. Ce serait utile parce que le gouvernement verse chaque année des milliards de dollars. On ose espérer qu'il serait légèrement disposé à s'engager à le faire, mais laissez-nous nous occuper de cette question.

Le sénateur Enverga : Ma question donne suite à la question de notre président. En l'absence de cette garantie, avez-vous d'autres options? Quel genre de garantie suggérez-vous?

M. Willmot : Il ne s'agissait pas vraiment d'une garantie, mais plutôt d'une affectation de revenus déjà prévus dans le plan d'immobilisations. Nous ne cherchions pas à obtenir une garantie, mais plutôt cette affectation. En fait, vous pouvez appeler cela comme vous voulez. Nous jouons peut-être sur les mots, mais, au bout du compte, c'est ce qui a vraiment attiré notre attention.

Nous avions déjà repéré une source de revenus affectés. Lorsque notre client était en mesure de trouver les ressources requises pour assumer à l'avance les coûts financiers, nous pouvions compter sur le fait qu'à la fin des cinq années, cette source de revenus nous aurait remboursés. La collectivité passait ensuite au prochain projet.

Le sénateur Enverga : Quel succès cette approche a-t-elle remporté? S'agissait-il d'une vaste entreprise? Cette approche fonctionnait-elle dans chaque collectivité?

M. Willmot : Cette approche a été adoptée précisément pour les infrastructures, comme les écoles, les centres de santé, les routes, l'alimentation en électricité, les usines de traitement des eaux d'égout et l'alimentation en eau potable. Ces infrastructures figurent toutes dans le plan d'immobilisations. Voilà exactement les projets que nous avons entrepris.

Senator Moore: Mr. Davis, you said there are two questions the committee needs to ask: Where is the infrastructure gap most dire, and how can financial institutions become involved in light of our need to manage risk?

The four institutions have talked about the work you've been able to do and what you've been able to provide because of revenues that were identified. I would venture to say that most of those situations are in locations where the First Nations either have economic activity within themselves or they are nearby a town or a mill or some sort of economic activity that gives them a chance.

We have visited a lot of reserves across the country. For me, the biggest gaps, the most dire, are in the remote communities. How do we address those? How can the institutions become involved?

There are obvious risks. These communities don't have government-like revenues and so on, but they sure as heck have the need. They have need for sewer and fresh water. Right from the get-go, I found it so sad to look at this in a country like Canada.

I think we could help you identify the gaps, but how do we do this? Because of the risk, do you just not look at those situations?

Mr. Davis: That's a great question. It's interesting, because when we look at the FNFA, when you look at some of the communities that I was alluding to in terms of not necessarily waiting for government financing or government funding to finance infrastructure, these communities are able to do this on their own anyway. The ones when you look at the list that are participating in the bond issuance, they are the ones that could probably raise financing from any one of us without having to go through that particular process. That's great, and I applaud them and I commend them.

There are a couple of ways to address this. One is possibly to accelerate claims. Before coming here I was reading through a couple of the hearings of this committee, and I believe the Chief of Peguis First Nation talked about how they actually worked with BMO. They were able to utilize a portion of their claim settlement to leverage financing from BMO to meet some of their infrastructure needs.

We know that there's probably an excess $4 billion to $5 billion in outstanding claims. A lot of this is probably tied up with various government departments, in particular the Department of Justice. Let's try to accelerate them and reach an amicable

Le sénateur Moore : Monsieur Davis, vous avez dit qu'il y avait deux questions que le comité devait se poser : où les lacunes à combler en matière d'infrastructures sont-elles les plus pressantes, et comment les institutions financières peuvent-elles commencer à intervenir, compte tenu du fait que nous avons besoin de gérer les risques?

Les quatre institutions ont parlé du travail que vous avez été en mesure d'accomplir et de l'aide que vous avez été en mesure d'apporter en raison des sources de revenus qui ont été repérées. Je me risquerais à dire que la plupart de ces cas sont survenus à des endroits où les Premières Nations exercent leurs propres activités économiques ou lorsque celles-ci se trouvent près d'une ville, d'une usine ou d'un lieu où est exercée une activité économique d'une sorte ou d'une autre qui leur donne une chance.

Nous avons visité de nombreuses réserves partout au Canada et, à mon avis, les lacunes les plus importantes et les plus criantes se trouvent dans les collectivités éloignées. Comment pouvons-nous combler ces lacunes? Comment les institutions financières peuvent-elles participer à cette entreprise?

Ces projets présentent manifestement des risques. Ces collectivités ne touchent pas des revenus comme ceux des gouvernements et ainsi de suite, mais elles ont assurément des besoins. Elles ont besoin d'égouts et d'eau potable. Dès le début, j'ai été profondément attristé d'observer de telles conditions dans un pays comme le Canada.

Je pense que nous pourrions vous aider à cerner les lacunes, mais comment procéderions-nous? Évitez-vous simplement d'étudier certains cas en raison des risques qu'ils présentent?

M. Davis : Voilà une excellente question. Lorsqu'on pense à l'AFPN, à certaines des collectivités auxquelles je faisais allusion quand je disais qu'elles n'attendaient pas nécessairement que le gouvernement finance les projets ou qu'il leur accorde des fonds pour financer des infrastructures, il est intéressant de constater que, de toute manière, ces collectivités sont en mesure de réaliser ces projets par elles-mêmes. Lorsque l'on examine la liste des collectivités qui émettent des obligations, on réalise qu'elles pourraient probablement obtenir des fonds auprès de n'importe laquelle de nos institutions sans avoir à franchir les étapes de ce processus. C'est une formidable nouvelle, et je les en félicite.

Il y a quelques façons de résoudre ce problème. L'une d'elles pourrait consister à accélérer le règlement de leurs revendications territoriales. Avant de venir ici, j'ai lu les comptes rendus de quelques-unes des audiences de votre comité, et je crois que le chef de la Première Nation de Peguis a parlé de la façon dont ils collaboraient avec BMO. Ils ont été en mesure d'utiliser une partie des fonds liés au règlement de leurs revendications territoriales pour tirer parti du financement de BMO et satisfaire ainsi certains de leurs besoins en matière d'infrastructure.

Nous savons que les revendications en souffrance représentent probablement plus de 4 ou 5 milliards de dollars à verser aux Premières Nations. Bon nombre de ces revendications sont probablement retenues dans divers ministères, en particulier le

resolution so arguably some of these communities can leverage those dollars in order to address some of their infrastructure needs.

Another example — my friend Keith just mentioned it to me — is self-government, and I referenced it earlier. Go to the Cree in northern Quebec. They are probably one of the most successful First Nations in this country, and they're remote. They're fly-in-only communities, and they're able to leverage their own agreements, their new fiscal arrangement and relationship with the federal government in order to address that as well.

Self-government, try to accelerate specific claims or something, that can add additional sources of funding that would be provided to First Nations.

Looking at some of the programs that currently exist, think about increasing funding and targeting those communities that really need this.

Oftentimes for some of these programs there is a very comprehensive application process. Before you know it, I would assume that some of the communities that really need that, they fall off and can't participate, and it's just very unfortunate. Why not take a targeted approach and say, "Here is where we need to be to address the infrastructure needs and here is the capital that's going to go in there in order to do that." I would guess that we would support that. We would be on board with that as financial institutions.

Senator Moore: Maybe this exists — a developed inventory of the outstanding claims. Urge that they be brought to settlement. If a band settled a claim and had X dollars, then they could go to one of your institutions and make application using those funds. How do you look at this in terms of risk? They're only going to get that lump sum once; that's it. And that building has got to be managed so carefully. What do you do with it? Do you take it and use it? Do you invest it and use the interest? What do you do?

Mr. Martell: Frankly, it's not so much the lump sum settlement of the claim that a lot of the real positive financial results come out of these settlements. It's really the fiscal relationship that results from this.

For example, the James Bay Cree, it's not so much the large amount of capital they got in the settlement. It's the fiscal arrangement they have with Quebec and Canada that allows them to be, effectively, revenue sharing on the significant amount of

ministère de la Justice. Efforçons-nous d'accélérer le règlement à l'amiable de ces revendications afin que certaines de ces collectivités puissent sans doute tirer parti de ces fonds pour satisfaire quelques-uns de leurs besoins en matière d'infrastructure.

Un autre exemple de solution, que mon collègue Keith vient de me mentionner, est l'autonomie gouvernementale, à laquelle j'ai fait allusion plus tôt. Visitez la Première Nation crie du Nord du Québec. C'est probablement la Première Nation la plus fructueuse du Canada, et elle est éloignée. Ses collectivités ne peuvent être atteintes que par avion et, malgré cela, elles sont en mesure de tirer parti de leurs propres accords, de leur nouvelle relation avec le gouvernement fédéral et des nouveaux arrangements qu'elles ont pris avec lui sur le plan financier afin de combler également ces lacunes.

Je recommande que vous accordiez aux Premières Nations l'autonomie gouvernementale, et que vous tentiez d'accélérer le règlement de revendications particulières, qui peuvent offrir des sources de financement supplémentaires aux Premières Nations.

Au cours de l'examen de certains des programmes actuellement en cours, envisagez la possibilité d'accroître le financement et de cibler les collectivités qui ont vraiment besoin de ces infrastructures.

Souvent, le processus de demande lié à certains de ces programmes est très détaillé. Je présume qu'avant que vous le réalisiez, certaines des collectivités qui ont vraiment besoin de cette aide échouent le processus et sont dans l'impossibilité de participer au programme, ce qui est vraiment malheureux. Pourquoi n'adoptez-vous pas une approche ciblée et ne vous dites-vous pas : « Voici les endroits où nous devons satisfaire à des besoins en matière d'infrastructure, et voici les capitaux que nous allons investir pour nous acquitter de cette tâche »? Je suppose que nous appuierions une telle initiative, que les institutions financières approuveraient cette approche.

Le sénateur Moore : Cela existe peut-être; un inventaire des revendications territoriales en souffrance a peut-être été dressé. Priez-les de régler ces revendications. Si une bande règle une revendication et reçoit telle ou telle somme d'argent, elle pourra s'adresser à l'une de vos institutions et présenter une demande en utilisant ces fonds. Comment envisagez-vous un tel scénario du point de vue des risques? Les Premières Nations ne recevront qu'un paiement forfaitaire, et c'est tout. Et, cet immeuble devra être géré très prudemment. Que faut-il faire de ce paiement? Faut-il utiliser cet argent? Faut-il l'investir et se servir des intérêts? Que faut-il faire?

M. Martell : Pour être franc, ce n'est pas tant le paiement forfaitaire associé au règlement de la revendication qui engendre une grande partie des résultats financiers vraiment positifs, que la relation financière qui en découle en réalité.

Par exemple, ce n'est pas tant l'importante somme qui a été versée aux Cris de la baie James dans le cadre du règlement, que l'arrangement fiscal qu'ils ont négocié avec les gouvernements du Québec et du Canada et qui leur permet, dans les faits, de recevoir

revenue that comes out of northern Quebec hydro. So they have annual revenues, just like any other government would have, in a region that produces a lot of capital.

Senator Moore: I know, but that's a remote situation with an economic base within it. I'm thinking of some place where there's nothing. There's an opportunity for a resource in the ground, but you can't get roads in.

Mr. Martell: It's not going to address every community's need.

Attawapiskat is one of the communities that has been in the news a lot in the last few years. Ninety kilometres from Attawapiskat is a large diamond mine. It is paying a lot of royalties to Ontario and Canada on the resources coming out next door to Attawapiskat.

There are a lot of resource developments happening. Northern Canada is our best market. We have branches in every territory, and most of our business is north of Saskatoon and a lot of it is north of 60. Even though they're remote, they probably have some of the best opportunities, but it takes a fiscal finance arrangement with the governments to make it work. If you look at the self-governing First Nations in the Northwest Territories, if you look at the Nunavut situation where there is effectively a territorial government, which is an Aboriginal government, it allows them to have some control over their own destiny and allows them the steady government-like revenues that allow them to do the kinds of things that need to be done.

Senator Moore: Does anybody else want to comment?

Mr. Fay: Yes, I would like to comment on this. We have been involved in a few of these in the past where communities have been not necessarily wealthy, maybe remotely removed or far removed from a city, as you alluded to.

Senator Moore: Economic activity.

Mr. Fay: Really it's all about ensuring that you start working with the community early from the development of the trust indenture, the actual document that guides how the money is spent and how much is set aside to protect for inflation, the type of portfolio that it's invested in, and you can extrapolate a reasonable return off that portfolio. Those trusts can be set up to provide a stream, some of the income. It's not difficult to look at that and figure out how much you can put towards things like schools or other infrastructure, as long as that is baked into the trust indenture, the rule book, if you will, and that we have confidence in who the trustee is or the corporate trustee. So it can be done.

une part des recettes substantielles générées par l'hydroélectricité du Nord du Québec. Par conséquent, ils réalisent des recettes annuelles, à l'instar de n'importe quel autre gouvernement, dans une région qui engendre de nombreux capitaux.

Le sénateur Moore : Je sais, mais il s'agit d'une région éloignée qui comporte des fondements économiques. Je pense plutôt à certains endroits où il n'y a rien. La possibilité d'extraire des ressources du sol existe, mais on ne peut pas construire des routes pour atteindre l'endroit.

M. Martell : Cette approche ne répondra pas aux besoins de toutes les collectivités.

Attawapiskat est l'une des collectivités qui ont fait les manchettes à de nombreuses reprises au cours des dernières années. À 90 kilomètres d'Attawapiskat, il y a une grande mine de diamants. Elle paie des redevances aux gouvernements de l'Ontario et du Canada pour les ressources qu'elle extrait dans le voisinage d'Attawapiskat.

De nombreuses exploitations des ressources sont en cours. Le Nord du Canada est notre meilleur marché. Nous possédons des succursales dans chaque territoire, et nous exerçons la plupart de nos activités au nord de Saskatoon et une grande partie d'entre elles au nord du 60e parallèle. Même si ces collectivités sont éloignées, elles bénéficient probablement de quelques-unes des meilleures occasions. Toutefois, pour que cela fonctionne, il faut qu'elles concluent un arrangement fiscal avec les gouvernements. Si vous examinez les Premières Nations autonomes des Territoires-du-Nord-Ouest et la situation du Nunavut qui est, en fait, administré par un gouvernement territorial autochtone, vous constaterez que cet arrangement leur permet d'exercer un certain contrôle sur leur propre destinée, de disposer de revenus réguliers semblables à ceux des gouvernements et de prendre les genres de mesures qui s'imposent.

Le sénateur Moore : Quelqu'un d'autre souhaite-t-il formuler des observations?

M. Fay : Oui, j'aimerais formuler des observations à ce sujet. Dans le passé, nous avons participé à quelques projets en collaboration avec des collectivités qui n'étaient pas nécessairement riches et qui pouvaient être reculées ou éloignées des villes, comme vous l'avez mentionné.

Le sénateur Moore : Des activités économiques.

M. Fay : En réalité, on doit s'assurer de commencer à travailler avec la collectivité dès le début de la rédaction de l'acte établissant la fiducie, c'est-à-dire le document qui oriente la façon dont l'argent sera dépensé, la somme qui sera mise de côté pour protéger la collectivité contre l'inflation, et le genre de portefeuille dans lequel l'argent sera investi. Ainsi, vous pourrez prévoir un rendement raisonnable pour le portefeuille. Ces fiducies peuvent être établies de manière à fournir une part des revenus. Il n'est pas difficile d'examiner ce document et de déterminer quel pourcentage de ces revenus peut être investi dans des immeubles comme des écoles ou d'autres infrastructures, à condition que cela soit défini dans l'acte établissant la fiducie, ou dans le livre de

To Mr. Davis's point, accelerating claims to more remote communities will provide additional income streams that could actually help get where communities need to be. We've actually been involved with them in the past.

Mr. Willmot: I'd like to just echo that, if I could. I agree with Steve completely. I'm a little sensitive, though, to the phrase "leveraging the trust itself." Depending on each First Nation, they'll determine their expectations for those dollars. Most of the communities we deal with are looking for capital preservation. So it's the revenue streams that they're going to generate from those trusts that we're talking about leveraging, not so much the trust itself.

Senator Raine: This has been a very good session for us.

I have asked this question a lot of times, and I hope you will bear with me. In particular, I would like to ask Mr. Martell because you've been involved — I guess all of you — lending in remote areas in the North.

Do you have to have building inspections and have the houses come up to the Canadian building code before you lend? I've become convinced that the building code is designed for southern houses, and those houses don't necessarily work in the North. We get all kinds of problems and they don't last very long. Would it be possible to draw up some way of having an ability to build more traditional-type homes? I am thinking of the type of housing that will work for that remote climate, with building materials that are more readily available than what you get in the little boxes that come up with the vinyl that falls apart.

Mr. Martell: Yes, it's a real problem. The house my dad has lived in for a long time is just a disaster. It was built under the supervision of Indian Affairs at the time. The electrical servicing is about one foot — I'm not lying — underneath the sandy ground, from a servicing box next to the house. So there are real problems there.

First of all, there was no code followed in a lot of those older homes, and so we're seeing significant problems with these homes not lasting near as long as a home should last because they were built way under standard.

You also have to look at regionalizing and having the code fit. We had one tribal council in northern Saskatchewan which had about four or five communities, and about half the communities had huge black mould problems in the homes and the other half

règlements, si vous voulez, et que vous fassiez confiance au fiduciaire ou à la société de fiducie. Par conséquent, il est possible de le faire.

En ce qui concerne l'argument de M. Davis, le fait d'accélérer le règlement des revendications territoriales des collectivités plus éloignées leur fournira des sources de revenus supplémentaires qui pourraient en fait les aider à parvenir au stade où elles devraient être. Nous avons fait affaire avec ces collectivités dans le passé.

M. Willmot : Si vous me le permettez, j'aimerais faire écho à ce qui vient d'être dit. Je suis entièrement d'accord avec Steve. Cependant, lorsqu'on parle de tirer parti de la fiducie elle-même, cela me rend un peu nerveux. Chaque Première Nation définit ses attentes par rapport à ces fonds. La plupart des collectivités avec lesquelles nous traitons cherchent à préserver ces capitaux. Par conséquent, nous parlons de tirer parti des revenus que ces fiducies généreront, et non pas vraiment de ces fiducies elles-mêmes.

La sénatrice Raine : Cette séance nous a été vraiment profitable.

J'ai posé cette question à de nombreuses reprises, alors j'espère que vous ferez preuve de patience envers moi. J'aimerais en particulier la poser à M. Martell parce qu'il a joué un rôle — je suppose que vous avez tous joué un rôle — dans l'octroi de prêts dans des régions reculées du Nord du Canada.

Êtes-vous forcé de faire inspecter les bâtiments et de vous assurer qu'ils respectent le Code canadien du bâtiment avant de prêter des fonds? J'ai acquis la conviction que le code du bâtiment est conçu pour construire des bâtiments dans le Sud, et que ces habitations ne fonctionnent pas nécessairement dans le Nord. Elles développent toutes sortes de problèmes et ne durent pas très longtemps. Serait-il possible de concevoir une quelconque façon de permettre la construction de maisons plus traditionnelles? Je songe aux genres d'habitations qui résisteront au climat de ces régions éloignées et à des matériaux de construction qui sont plus faciles à obtenir que ceux qui rentrent dans ces petites boîtes couvertes d'un vinyle qui se désagrège.

M. Martell : Oui, c'est un véritable problème. La maison dans laquelle mon père vit depuis longtemps est simplement catastrophique. Elle a été bâtie sous la supervision d'Affaires indiennes à l'époque. L'alimentation en électricité court à environ un pied de profondeur — et je ne plaisante pas — sous le sable ou le sol, depuis un coffret de branchement à côté de la maison. Cela entraîne donc deux problèmes réels.

Tout d'abord, aucun code du bâtiment n'a été respecté au cours de la construction de bon nombre de ces anciennes habitations et, par conséquent, leur durée de vie est bien moins longue qu'elle ne devrait l'être parce qu'elles ont été construites d'après des normes grandement inférieures.

Il faut aussi envisager de régionaliser le code et de veiller à ce qu'il soit approprié. Dans le Nord de la Saskatchewan, un conseil tribal était responsable de quatre ou cinq collectivités. De graves problèmes de moisissure noire étaient observés dans les

didn't. They said, yes, it makes perfect sense because those communities boil a lot of stuff and have huge humidity in the homes. We knew that right from the beginning, but they built all the homes the same.

You have to ask the locals what will work here and then adjust the code. You can build a home very cheaply and it doesn't last you very long. From a person who's built a couple homes, if you spend a little more when you build it, it will last you a heck of a lot longer and you will get a lot more utility out of it if you do the right things when you build it. Far too often we see First Nations that barely get enough to build a home and they build whatever they can, and it just doesn't last and you have the same problem over and over again.

Senator Raine: If you look around our country, houses built 120, 150 years ago without any codes are still standing.

Mr. Martell: Right.

Senator Raine: So we're doing something wrong with this code. I just hope you'll all keep an open mind towards that and try to get some innovative solutions. When you see houses built where you step from your living room out the door to minus 40 and the wind blowing, no porch, it doesn't make sense.

Mr. Martell: I agree.

Mr. Willmot: I would say that under our On-Reserve Housing Loan Program, we have similar standards that we want to see met. I really believe this is where First Nations market housing provides that additional support, by building those administrations to monitor that and to be able to build a home that's going to last longer than 30 years, in some cases 20 years. To your point, there are some sad situations out there and just little resources to do it and little resources to manage the process.

The Chair: I think Senator Greene Raine also asked whether you require inspections. I'm not sure that was answered.

Mr. Fay: Yes, under our On-Reserve Loan Housing Program, and probably very similar to yours, it's very difficult for us to mandate this inspector or that inspector. So what we do is when we're having discussions around the On-Reserve Housing Loan Program, we ask, "Who is your local CMHC-approved inspector?" We actually have that inspector provide the four or five inspections we need during the construction process.

habitations de la moitié d'entre elles, mais pas dans celles de l'autre moitié. Le conseil tribal a déclaré que c'était logique parce que les habitants des collectivités touchées faisaient bouillir de nombreux aliments, ce qui créait beaucoup d'humidité dans leur demeure. Il a affirmé l'avoir su dès le début, mais avoir néanmoins fait construire toutes les habitations de la même manière.

Vous devez demander aux habitants locaux ce qui conviendra là-bas, puis modifier le code du bâtiment en conséquence. Il est possible de construire des habitations à bas prix, mais elles ne dureront pas très longtemps. D'après mon expérience de bâtisseur de quelques maisons, je peux vous dire que si vous dépensez un peu plus d'argent pendant la construction de la maison et prenez les mesures qui s'imposent, elle durera et vous servira beaucoup plus longtemps. Nous constatons trop souvent que les Premières Nations arrivent à peine à réunir les ressources nécessaires pour bâtir une maison. Elles construisent l'habitation qu'elles ont les moyens de construire, mais celle-ci ne dure pas, et elles continuent de faire face au même problème.

La sénatrice Raine : Si vous examinez les habitations des quatre coins du pays, vous constaterez que des maisons construites sans code il y a 120 ou 150 ans sont toujours debout.

M. Martell : C'est vrai.

La sénatrice Raine : Par conséquent, nous ne concevons pas ce code correctement. J'espère seulement que vous continuerez de faire preuve d'ouverture d'esprit et que vous vous efforcerez de trouver quelques solutions novatrices, car il n'est pas logique de construire des maisons sans porche où l'on passe directement de la salle de séjour à un endroit où le vent souffle, et la température est de moins 40 degrés Celsius.

M. Martell : Je suis d'accord avec vous.

M. Willmot : Je dirais que le programme de prêts résidentiels aux Autochtones des réserves prévoit des normes semblables que nous souhaitons voir respecter. Je crois vraiment que c'est là où le Fonds d'aide au logement du marché pour les Premières Nations apporte un soutien supplémentaire, en établissant des administrations qui surveillent ce processus et qui permettent aux collectivités de construire des habitations qui dureront plus de 30 ans, et même 20 ans dans certains cas. En ce qui concerne l'argument que vous faisiez valoir, certaines collectivités vivent des situations très tristes. Elles disposent de très peu de ressources pour satisfaire à ces besoins et pour gérer le processus.

Le président : Je crois que la sénatrice Greene Raine vous a aussi demandé si vous exigez des inspections. Je ne suis pas certain que vous ayez répondu à cette question.

M. Fay : Oui, dans le cadre du programme de prêts pour des logements dans les réserves — et c'est probablement très semblable à ce qui se passe pour vous —, il est très difficile pour nous de charger un inspecteur précis de s'occuper de cette tâche. Par conséquent, quand nous tenons des discussions au sujet du programme de prêts pour des logements dans les réserves, nous demandons : « Quel est le nom de l'inspecteur de votre région qui

To answer your concern, if we have concern about variability of quality across Canada, not building a porch where you need that bit of an air break, if we can make sure the CMHC inspectors, who we rely on, have a set of standards that will meet that particular climate where those communities are, that might be a good way to start. That's how we do it right now.

Senator Tannas: Do you have experience across the country with housing co-ops or a co-op? If 20 people get together and build an apartment complex, they all commit to one another what they're doing, usually governments will help guarantee a loan and everybody makes the collective mortgage payments. They're exempt from the landlord and tenant act. I'm not talking about on reserve. They're exempt from the landlord and tenant act, so if there's a freeloader they can fire him out of the complex quickly and deal with it. Would that have any utility or have you seen anything like that on reserve?

Ms. Bear: I haven't.

Mr. Davis: I haven't heard anything.

Mr. Fay: I have not.

Senator Tannas: Do you have any opinions on whether or not that might be a model to look at?

Mr. Fay: I personally don't know enough about it to give a decent answer.

Senator Tannas: I know it works in places like Banff, where there's a shortage of land. You can't have lengthy eviction processes; the federal government won't allow it. Think about it, if you would, and if you see something, let us know.

Mr. Fay: Could do.

Senator Tannas: Thank you.

Senator Moore: Mr. Fay, you mentioned that your bank asks the builder or the band council, "Who's your CMHC-approved building inspector?"

Mr. Fay: Yes.

Senator Moore: Now we've heard some horror stories here about CMHC lending out money and not much on the inspection side, like "Just tell me when the foundation is poured, tell me when the walls are up, tell me when the roof's tight," not about the materials, the construction or the design, as Senator Greene

est approuvé par la SCHL? » En fait, nous demandons à cet inspecteur de faire les quatre ou cinq inspections que nous exigeons au cours de la construction.

Pour rejoindre ce que vous avez dit au sujet de la variabilité de la qualité d'un bout à l'autre du Canada, comme le fait de ne pas construire un porche là où il serait nécessaire de couper l'air froid, si nous pouvions veiller à ce que les inspecteurs de la SCHL, sur lesquels nous comptons, aient un ensemble de normes visant à répondre aux besoins du climat particulier où ces communautés sont situées, ce serait un bon point de départ. Voilà comment nous faisons les choses en ce moment.

Le sénateur Tannas : Avez-vous de l'expérience avec des coopératives d'habitation dans l'ensemble du pays? Quand 20 personnes se mettent ensemble pour construire un ensemble d'habitations collectives, et qu'ils s'engagent tous les uns auprès des autres concernant ce qu'ils font, en général, les gouvernements aident à garantir un prêt et tous les membres paient alors leur contribution à l'hypothèque collective. Ces personnes ne sont pas assujetties à la Loi sur les propriétaires et les locataires. Je ne parle pas de celles qui sont dans les réserves. Elles sont exemptes de la Loi sur les propriétaires et les locataires; cela veut dire que si jamais il y a des profiteurs parmi elles, elles peuvent le renvoyer rapidement de la coopérative et régler le problème. Serait-il utile de procéder de cette manière, ou n'avez-vous jamais vu quelque chose de ce genre dans les réserves?

Mme Bear : Non.

M. Davis : Je n'en ai jamais entendu parler.

M. Fay : Non.

Le sénateur Tannas : Diriez-vous qu'il s'agirait d'un modèle à envisager?

M. Fay : Personnellement, je ne sais pas si je connais assez bien le sujet pour vous donner une réponse utile.

Le sénateur Tannas : Je sais que cela fonctionne bien dans des places comme Banff, où il y a une pénurie de terres. Il ne faudrait pas avoir de longs processus d'éviction; le gouvernement fédéral ne le permettrait pas. Pensez-y, si vous le voulez bien, et si jamais vous voyez quelque chose, je vous demanderais de nous en faire part.

M. Fay : Je pourrais faire cela.

Le sénateur Tannas : Merci.

Le sénateur Moore : Monsieur Fay, vous avez mentionné que votre banque demande à l'entrepreneur ou au conseil de la bande de vous donner le nom de leur inspecteur en bâtiment qui est approuvé de la SCHL?

M. Fay : Oui.

Le sénateur Moore : Nous avons entendu des histoires d'horreur au sujet du fait que la SCHL prête de l'argent sans faire beaucoup d'inspections, sinon de dire : « Informez-moi quand les fondations auront été jetées, quand les murs auront été élevés et quand le toit aura été posé », au lieu de s'informer des

Raine alluded to. So how long has your bank been doing that and how do you know if it's being done? Does anybody ever go in and do some random checking?

Mr. Fay: Well, I can tell you that I travel almost continuously across Canada into pretty well every customer we deal with, so I do see the houses that are built. By and large, I'm satisfied.

Now, our program has been around for a while.

Senator Moore: How long, sir?

Mr. Fay: Since 1992, but it really took off probably about 10 years ago. It wasn't heavily used. Now we're north of 80 communities participating in it.

What I have found is the newer houses being built aren't that bad, at least from my untrained eyes, and I'm not a construction guy. I'm a banker, so I have to rely on the experts, and that's why I answered earlier around CMHC. They are the experts, supposedly, and if we need the standards tightened up so we have a better independent view of how these houses are built, the quality, it would be nice if we could tighten that up at that end because it's difficult for us just to send in a totally different inspector.

We do that on infrastructure, by the way. We do have quantity surveyors who go out and do that kind of work on an infrastructure build, but we're talking much larger. On an individual home, we simply rely on the CMHC inspector. Rightly or wrongly, that's what we've been doing.

Senator Moore: Any other comments or do you all pretty much fall in the same place?

Keith, you mentioned the home that your parents went through or had to take over. Now you know why they got it for $12,000. It's been unfair stuff, so how are you making sure that doesn't happen to the loans that you're putting out there today?

Mr. Martell: Well, similar to Stephen, you have to use a local resource. A lot of the tribal councils that we work with had centralized engineering services under the supervision of the tribal council, and we knew we could pretty much rely on them. A lot of those services have been cut back because the regional organizations — tribal councils, provincial-territorial organizations — have been significantly cut in the last couple of years because the funding is needed in the First Nations communities. So the federal government is pushing more the PTO, the provincial-territorial organization, funding that used to provide central services down to communities to provide basic education, health and welfare. That's leaving a lot of these

matériaux, de la construction et de la conception, comme la sénatrice Greene Raine y a fait allusion. Par conséquent, depuis combien de temps, est-ce que votre banque fait cela, et comment savez-vous si des inspections ont réellement été effectuées? Envoyez-vous parfois des gens sur place pour faire des contrôles au hasard?

M. Fay : Je peux vous dire que je parcours presque continuellement le Canada pour parler à presque tous nos clients. Je vois donc les maisons qui ont été construites. En général, je suis satisfait de ce que je vois.

Notre programme existe depuis un certain temps.

Le sénateur Moore : Depuis combien de temps au juste?

M. Fay : Depuis 1992. Toutefois, il a réellement pris son essor il y a 10 ans, environ. On n'y avait pas beaucoup recours. Maintenant, un peu plus de 80 communautés y adhèrent.

D'après ce que je vois, les logements récents ne sont pas si mal, du moins, à mon avis; je ne m'y connais pas beaucoup en matière de construction. Je suis un banquier, alors je dois compter sur les experts, et c'est pour cela que j'ai répondu de cette manière plus tôt au sujet de la SCHL. Ce sont eux les experts. Par conséquent, si nous décidons de resserrer les normes dans l'objectif de recevoir un avis plus indépendant concernant la qualité des logements construits, il serait bien de les resserrer en amont, étant donné qu'il est difficile pour nous de simplement demander à un inspecteur différent de faire le travail.

En passant, nous faisons les inspections quand il s'agit d'une infrastructure. Nous avons suffisamment d'experts pour les envoyer faire le travail au moment de la construction, mais, dans ces cas-là, il s'agit d'un projet d'envergure. Pour une maison résidentielle, nous comptons simplement sur l'inspecteur de la SCHL. À tort ou à raison, voilà ce que nous faisons.

Le sénateur Moore : Est-ce que quelqu'un d'autre aimerait dire quelque chose à ce sujet, ou faites-vous tous à peu près la même chose?

Keith, vous avez parlé de la maison dans laquelle vos parents ont vécu ou ont été obligés de vivre. Maintenant, vous savez pourquoi ils l'ont achetée pour un montant de 12 000 $. Des choses injustes ont été faites. Que faites-vous pour éviter que cela se reproduise dans le cas des prêts que vous accordez aujourd'hui?

M. Martell : Tout comme ce que fait Stephen, nous devons avoir recours aux ressources locales. Bon nombre de conseils tribaux avec lesquels nous avons travaillé avaient droit à des services d'ingénierie centralisés, sous leur supervision, et nous savions que nous pouvions compter sur eux. Beaucoup de ces services ont été réduits parce que les organisations régionales — notamment les conseils tribaux et les organisations provinciales et territoriales — ont fait l'objet de compressions considérables au cours des dernières années étant donné que les communautés des Premières Nations ont besoin de fonds. Le gouvernement fédéral exerce donc une pression sur les organisations provinciales et territoriales pour qu'elles utilisent le financement qui, autrefois,

communities without any centralized services. They are having to rely on more purchased services. They come from farther away, with less local knowledge, and I think that's a big problem.

Senator Moore: Okay, thank you.

Senator Enverga: Have you worked with a First Nation that wants to partner with a municipality? Does it work well? How does it work? Would you recommend First Nation-municipality partnerships?

Mr. Fay: I can answer that partially. I've got one client right now who is really interested in seeing not a municipality to partner with but talking about a three-way partnership with the federal government, the province and the First Nation itself.

A lot of First Nations have their own income streams, not all of them, but some of them have pretty good ones. There's something in it for the province and there's something in it for the federal government. Maybe in having less of a spend, the province is going to see infrastructure extending on to the community and the community may only have to borrow a third of the cost.

To me that is a way of the future. Call it a P3, if you will, but I know that one particular client is really interested in that and something that can be explored; not a partnership with a municipality, per se, but certainly with the province.

Mr. Davis: It is interesting because I used to work with the Department of Indian Affairs and Northern Development, and I'm sure Mr. Martell would have a view on the notion of urban reserves.

About 10 to 12 years ago, we started to see a real pickup around this idea of having First Nations that are not necessarily within the city limits of either Saskatoon or Regina or Winnipeg, having settlements utilizing the funding from those settlements to buy land in an urban centre and then turning it into an urban reserve. Initially we would hear a lot of blowback from municipalities. They didn't see it as very positive. They saw it as providing an unfair advantage to First Nations, which is beyond me. I believe when the First Nation was trying to negotiate the necessary servicing agreements, it was very difficult with the municipalities.

One thing I'm seeing now — and maybe this is the reality — that Aboriginal issues, First Nations issues in this country, this is the issue of our day, right? This is the issue of our time. The fact is we have been highly successful in court. If you are doing any

servait à fournir des services centraux dans les communautés, pour financer plutôt l'éducation, les soins de santé et l'aide sociale. Cela laisse beaucoup de ces collectivités sans services centralisés d'aucune sorte. Elles doivent compter davantage sur des services acquis. Ceux qui les fournissent viennent de loin et possèdent moins de connaissances relatives à la localité, ce qui constitue un gros problème, selon moi.

Le sénateur Moore : D'accord, merci.

Le sénateur Enverga : Avez-vous déjà travaillé avec une Première Nation qui souhaitait établir un partenariat avec une municipalité? Est-ce qu'un partenariat de ce genre fonctionne bien? Comment fonctionne-t-il? Recommanderiez-vous d'établir des partenariats entre les Premières Nations et les municipalités?

M. Fay : Je peux répondre à cette question, en partie. Un de mes clients actuels aimerait bien former un partenariat, mais pas avec une municipalité. Il parle d'établir un partenariat tripartite avec les gouvernements fédéral et provincial et la Première Nation.

Beaucoup de Premières Nations ont des revenus autonomes — pas toutes, mais certaines d'entre elles ont de très bons revenus. C'est avantageux pour le gouvernement provincial et aussi pour le gouvernement fédéral. Si la province a moins de dépenses, peut-être qu'elle pourra étendre l'infrastructure dans la communauté, et la communauté n'aura peut-être qu'à emprunter un montant équivalent au tiers des coûts.

À mon avis, il s'agit d'une voie de l'avenir. Vous pourriez l'appeler un P3, si vous le voulez; je sais qu'un client en particulier s'y intéresse beaucoup et que c'est une option qui pourrait être envisagée — pas un partenariat avec une municipalité à proprement parler, mais certainement avec la province.

M. Davis : Je trouve cela intéressant, parce que, autrefois, je travaillais pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Je suis certain que M. Martell aurait quelque chose à dire concernant l'idée de construire des réserves urbaines.

Il y a 10 ou 12 ans, nous avons commencé à voir des gens réellement accepter l'idée de voir des Premières Nations s'établir, pas nécessairement à l'intérieur des limites de la ville de Saskatoon, Regina ou Winnipeg, mais en milieu urbain : selon ce modèle, les Premières Nations utiliseraient l'argent obtenu dans le cadre de leurs revendications territoriales pour acheter une terre dans un milieu urbain, pour ensuite la transformer en réserve urbaine. Au départ, nous avons entendu des réactions virulentes de la part des municipalités. Elles ne voyaient pas ces projets d'un bon œil. Elles considéraient que cela fournirait un avantage injuste aux Premières Nations, ce que je ne comprends pas du tout. À mon avis, quand la Première Nation a essayé de négocier les ententes de services nécessaires avec les municipalités, les négociations ont été difficiles.

De nos jours, je crois que les problèmes des Autochtones constituent le dossier du jour, n'est-ce pas? Voilà le dossier du jour. Le fait est que nous avons obtenu d'excellents résultats devant les tribunaux. Si vous exploitez des ressources au pays, il y

resource development in this country, there is a brand new way of doing business. This Prime Minister talks about something like $650 billion in resource projects over the next 10 to 20 years. I would venture to say that every single one of them will require engagement of First Nations.

The smart leaders in municipalities in this country are actually starting to see value in working with First Nations, and some of them are actually starting to do that outreach. For instance, I was in Thunder Bay attending the Metis Nation of Ontario Annual General Assembly, and the Mayor of Thunder Bay, who is non-Native, basically stood up and said that Thunder Bay is an Aboriginal community. I'm not necessarily a student of history. I would be surprised if the mayor 15 years ago would say the same thing.

I think there is a bit of a change in attitude. Tsawwassen, for instance, who settled a land claim agreement in the urban area around Delta, I'm sure they're actually starting to work closely with municipalities as well. I think it is starting to happen, and I don't think there is as much fear of the unknown on the part of the municipalities as to the motivations as to why First Nations are looking at trying to do certain things within the cities.

Mr. Martell: We have seen two examples where a First Nation was looking to build a school adjacent to a non-First Nations community, and instead of building a larger school, they entered into a sharing relationship with the community. They took partial ownership effectively of the schools in town, and the town took effectively partial ownership of the school on the reserve. They share schools with the community, which is an example of municipal-First Nations partnership.

We have also seen another one where a First Nation was looking to put in a water treatment plant, and the neighbouring community was similarly looking to replace a very old water treatment plant. Instead of the non-First Nations community building one and the First Nations building one, the First Nation built one and now sells water to the municipality.

There are a lot of examples, but proximity is a big issue. They have to be beside a non-Aboriginal community, and we think that there's growing take-up from cities and towns to start to include the Aboriginal population, not exclude them.

The Chair: Very good.

I would like to thank the panel on behalf of the committee. I can tell you that having visited a number of First Nation communities and seeing real challenges, but also some successes which lifted us up, we heard good things about banks. We didn't always hear good things about the Government of Canada, but we heard good things about banks. I am sure I speak on behalf of

a une toute nouvelle façon de faire des affaires. Le premier ministre parle de projets d'exploitation des ressources de l'ordre de 650 milliards de dollars au cours des 10 ou 20 prochaines années. J'ose dire que tous ces projets nécessiteront la participation des Premières Nations.

Les dirigeants municipaux intelligents sont ceux qui commencent à comprendre les avantages de collaborer avec les Premières Nations, et certains d'entre eux se chargent d'en parler. Par exemple, j'ai assisté à l'Assemblée générale annuelle de la Nation métisse de l'Ontario, qui a été tenue à Thunder Bay, et le maire de Thunder Bay, qui n'est pas un Métis, s'est levé pour dire que, essentiellement, Thunder Bay était une communauté autochtone. Je n'ai pas nécessairement des connaissances poussées en histoire, mais je ne pense pas que le maire aurait dit la même chose il y a 15 ans.

À mon avis, nous assistons à un léger changement d'attitude. Par exemple, je suis certain que la Première Nation de Tsawwassen, qui a signé une entente sur des revendications territoriales dans la région urbaine de Delta, commence aussi à collaborer étroitement avec des municipalités. D'après moi, cela se fait de plus en plus, et les municipalités n'ont pas aussi peur de ce qui motive les Premières Nations à vouloir faire certaines choses à l'intérieur des villes.

M. Martell : Nous avons vu deux exemples de ce genre. Une Première Nation cherchait à construire une école adjacente à une collectivité qui ne faisait pas partie des Premières Nations. Au lieu de construire une plus grande école, elle a établi une relation de partage avec la collectivité. Elle assume une responsabilité partielle des écoles dans la municipalité, et la municipalité assume une responsabilité partielle de l'école dans la réserve. Les membres des Premières Nations partagent les écoles avec les gens de la collectivité, ce qui est un bon exemple de partenariat.

Une autre Première Nation voulait construire une usine de traitement de l'eau, tandis que la municipalité voisine voulait remplacer son usine de traitement de l'eau, qui était très vieille. Au lieu de construire deux usines, la Première Nation en a construit une, et elle vend maintenant son eau à la municipalité.

Je pourrais vous donner beaucoup d'exemples, mais la proximité est un élément important. Pour de tels partenariats, la Première Nation doit être située près d'une collectivité non autochtone. À notre avis, les villes et les villages commencent à s'intéresser de plus en plus à l'idée d'inclure la population autochtone au lieu de l'exclure.

Le président : Très bien.

Au nom du comité, j'aimerais remercier les témoins. Je peux vous dire que, ayant visité un certain nombre de communautés des Premières Nations et ayant été témoins de problèmes bien réels, mais aussi de réussites, qui nous ont remonté le moral, nous avons entendu de bonnes choses au sujet des institutions bancaires. Nous n'avons pas toujours entendu de bonnes choses

the committee in that respect.

We were very much looking forward to this panel, and you have exceeded our expectations. It has been informative. I do thank you again for coming here on short notice, and congratulate you, as Mr. Davis said, on seeing value in doing business with Aboriginal communities.

On behalf of the committee, thank you very much again. It was very helpful.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, February 17, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:33 a.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Dennis Glen Patterson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning everyone. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples either here in the room, via CPAC or the web. I am Dennis Patterson from Nunavut. I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

Our mandate is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This morning we are hearing testimony on a specific order of reference authorizing us to examine and report on the challenges and potential solutions relating to infrastructure on reserves, including housing, community infrastructure, innovative opportunities for financing and more effective collaborative strategies.

We have completed our hearings on housing and are now focusing our study on infrastructure.

Today I'm pleased that we will hear from two witnesses. The first is Mr. Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. Sir, I guess it was Indian and Northern Affairs Canada in your day. The second is Ms. Julie Cafley, Vice-President, Public Policy Forum. Before proceeding to the testimony, I would like to go around the table and ask the members of the committee to introduce themselves.

Senator Watt: Charlie Watt, Kuujjuaq.

Senator Beyak: Senator Lynn Beyak from Ontario.

Senator Raine: Nancy Greene Raine from B.C.

Senator Tannas: Scott Tannas from Alberta.

au sujet du gouvernement du Canada, mais nous avons entendu des choses très positives au sujet des institutions bancaires. Je suis certain que je parle au nom du comité.

Nous avions vraiment hâte de vous entendre, et vous avez dépassé nos attentes. Nous avons appris bien des choses. Je vous remercie encore une fois d'avoir comparu à court préavis, et je vous félicite d'avoir compris les avantages de faire des affaires avec les communautés autochtones, comme M. Davis l'a dit.

Au nom du comité, merci beaucoup d'avoir comparu. Vous nous avez bien aidés.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 17 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je souhaite à nouveau la bienvenue à tous les sénateurs et aux membres du public qui sont présents dans la salle ou qui regardent cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet. Je m'appelle Dennis Patterson, du Nunavut, et j'ai le privilège de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Notre mandat consiste à examiner les dispositions législatives et les questions concernant les peuples autochtones du Canada. Ce matin, nous allons entendre des témoignages liés précisément à l'ordre de renvoi qui nous autorise à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes, et les solutions possibles, liés à l'infrastructure dans les réserves. Cela inclut le logement, l'infrastructure communautaire et les possibilités novatrices de financement et de stratégies de collaboration plus efficaces.

Nous avons terminé nos audiences sur le logement et portons maintenant notre attention sur l'infrastructure.

Aujourd'hui, nous aurons le plaisir d'entendre deux témoins. Le premier est M. Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. En fait, je crois qu'à votre époque, le ministère s'appelait Affaires indiennes et du Nord Canada. Notre deuxième témoin est Mme Julie Cafley, vice-présidente du Forum des politiques publiques. Avant de passer aux témoignages proprement dits, je vais demander aux membres du comité de se présenter à tour de rôle.

Le sénateur Watt : Charlie Watt, Kuujjuaq.

La sénatrice Beyak : La sénatrice Lynn Beyak, de l'Ontario.

La sénatrice Raine : Nancy Greene Raine, Colombie-Britannique.

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta.

The Chair: Colleagues, I know you will help me in welcoming our guest, for the first hour, Mr. Scott Serson. He's appearing as an individual. He brings with him a wealth of experience from various employments, not the least of which was his tenure as Deputy Minister of Indian and Northern Affairs Canada as it was known then. Mr. Serson, we look forward to your presentation, which will be followed by questions from the senators. Please proceed.

Robert Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, as an individual: Thank you Mr. Chairman, good morning. I want to begin by thanking the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for inviting me here to speak on the challenges related to First Nations infrastructure on reserve. I would also like to begin by acknowledging that we're on the traditional territory of the Algonquin people.

Today, I will focus on one First Nation infrastructure challenge in particular which is federal funding. Specifically, I want to discuss the 2 per cent cap that has been applied over the past 18 years to federal transfers to First Nations for basic services and the impact of that cap on infrastructure funding.

On the Aboriginal Affairs website there is a backgrounder: "Aboriginal Affairs and Northern Development Canada's Financial Picture (2014-2015)." In that backgrounder, one will find the following statement:

> The cost of basic services is driven by a young and growing population. In fact, in 2011, almost half (46%) of Aboriginal people were less than 25 years of age compared with almost one-third (29%) of non-Aboriginal people. This creates a growing demand for basic services with overall population/price increases of 3 to 4 per cent per year for the department.
>
> Since 1997-1998, funding for essential programs and services provided by the department have been subject to a two per cent escalator

So that's a good initial statement of the challenge except that it doesn't acknowledge the significant investments some provinces have made in various service areas over the last 18 years. That's important because that same backgrounder points out that much of the department's funding:

> . . . ensures that Aboriginal people have access to basic services comparable to those provided to other Canadians through provincial, municipal and territorial governments. These services include education, housing, community infrastructure (water and sewage systems), social support services, and other benefits.

Le président : Chers collègues, souhaitons la bienvenue au témoin de cette première heure, M. Scott Serson, qui est ici à titre personnel. M. Serson nous apporte toute la richesse de l'expérience acquise dans l'exercice de différentes fonctions, dont celle de sous-ministre au ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada, comme on l'appelait à l'époque. Monsieur Serson, nous sommes impatients d'entendre votre témoignage, lequel sera suivi des questions des sénateurs. Veuillez commencer.

Robert Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, à titre personnel : Merci, monsieur le président. Bonjour. Je tiens d'abord à remercier le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones de m'avoir invité à parler des problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations. Je veux aussi souligner que nous nous trouvons présentement sur le territoire traditionnel du peuple algonquin.

Je vous parlerai aujourd'hui d'un problème particulier lié à l'infrastructure dans les réserves, soit celui du financement fédéral. Plus précisément, j'aimerais discuter du plafond de 2 p. 100 qui s'applique depuis 18 ans aux fonds transférés aux Premières Nations pour les services essentiels et de l'effet de cette limite sur le financement des infrastructures.

Sur le site web d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada se trouve un document d'information intitulé *Portrait financier d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (2014-2015)* dans lequel on trouve la déclaration suivante :

> Le coût des services de base est en corrélation avec une population jeune et croissante. En 2011, près de la moitié (46 p. 100) des Autochtones étaient âgés de moins de 25 ans, comparativement à près du tiers (29 p. 100) des non-Autochtones. Il s'ensuit une demande croissante de ces services, avec une augmentation générale de la population et des prix de 3 à 4 p. 100 par année pour le ministère.
>
> Depuis 1997-1998, le financement alloué par AADNC pour les programmes et les services essentiels est assujetti à une indexation de 2 p. 100.

Voilà qui résume bien le problème au départ. Or, le document ne mentionne pas les sommes importantes investies par certaines provinces dans différents secteurs de services au cours des 18 dernières années. Il s'agit là d'un fait important, puisqu'on précise qu'une large part des fonds accordés par le ministère :

> [...] vise à donner aux Autochtones un accès garanti à des services de base comparables à ceux qui sont offerts aux autres Canadiens par les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales. Ces services comprennent l'éducation, le logement, l'infrastructure communautaire (approvisionnement en eau et traitement des eaux usées), les services de soutien social et autres.

In a November 2006 draft report on cost drivers, the Aboriginal Affairs department noted that during the 2 per cent expenditure growth era, and at that point they were talking about 1997-98 to 2004-05, there had been a shift of $415 million from capital, facilities operations and maintenance, and housing to fund child and family services, elementary and secondary education and other areas. This indicates the magnitude of internal reallocation that had taken place up to nine fiscal years ago.

You may have noticed that last year there were a number of news reports based on an Aboriginal Affairs department draft presentation entitled "Cost Drivers and Pressures — The Case for New Escalators" dated June 2013. Cindy Blackstock of the First Nations Child & Family Caring Society of Canada obtained this presentation under access to information. This presentation notes again that: Price and volume pressures, including population growth and provincial rates continue to grow faster than 2 per cent.

It goes on to state that: Significant reallocations from infrastructure to other programs have occurred over the last six years. Aboriginal Affairs has reallocated approximately $505 million in infrastructure dollars to social, education and other programs to try and fill the shortfalls in these areas.

So from these two reports we know that nearly $1 billion has been reallocated from infrastructure related funding over the last 18 years. The presentation goes on state that this ongoing reallocation is putting pressure on an already strained infrastructure budget and has still not been enough to adequately meet the needs of social and education programs.

I'll note two additional points. First, the department acknowledges that it receives targeted funds, but points out that "targeted funding does not address core program pressures, for example price and volume pressures."

Second, the department acknowledges that the "infrastructure project cycle is four to five years, requiring planning and dedicated funding to achieve." The planning may be taking place, but clearly dedicated funding has not been there for 18 years.

The Auditor General of Canada has noted this problem of reallocation. The November 2013 fall report, chapter 6, entitled Emergency Management on Reserves, contained the following:

Dans un rapport provisoire sur les facteurs de coût publié en novembre 2006, le ministère des Affaires autochtones fait remarquer que, durant la période d'application de la majoration de 2 p. 100 (de 1997-1998 à 2004-2005), quelque 415 millions de dollars servant autrefois à couvrir les dépenses liées aux immobilisations, à l'exploitation et à l'entretien des installations et au logement ont été réaffectés aux services à l'enfance et à la famille, à l'éducation primaire et secondaire par la province et à d'autres secteurs. Cet exemple illustre bien l'envergure des réaffectations faites à l'interne jusqu'à 2004-2005.

Vous avez sans doute remarqué que plusieurs nouveaux rapports ont été publiés l'an dernier à partir d'un document produit en juin 2013 par le ministère des Affaires autochtones sur les éléments générateurs de coûts et les arguments favorables à de nouveaux facteurs d'indexation. Cindy Blackstock de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations a obtenu ce document en présentant une demande d'accès à l'information. On y indique que les pressions exercées sur les prix et le volume d'activités — y compris la croissance démographique et les taux des provinces — continuent de croître à un rythme qui dépasse les 2 p. 100.

On y explique également que des sommes importantes réservées aux infrastructures ont été affectées à d'autres programmes au cours des six dernières années et que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord a réaffecté près de 505 millions de dollars dans des programmes d'éducation, d'aide sociale et autres pour tenter de combler les manques dans ces secteurs.

Ces deux rapports nous disent donc que près de 1 milliard de dollars qui auraient dû servir à financer les infrastructures ont été dépensés ailleurs au cours des 18 dernières années. Selon le document, ces constantes réaffectations limitent encore plus l'enveloppe budgétaire réservée aux infrastructures, laquelle est déjà serrée, et ne suffisent toujours pas à répondre de manière adéquate aux besoins en matière de programmes sociaux et d'éducation.

Sur cette question, j'ajouterais deux points importants. D'abord, le ministère reconnaît dans ce document qu'il reçoit des fonds à des fins précises, mais que ces fonds ne sont pas suffisants pour répondre à la demande de programmes essentiels, notamment en ce qui a trait aux pressions liées aux prix et au volume.

Ensuite, le document reconnaît que les projets d'infrastructure ont un cycle de quatre à cinq ans et qu'il faut une bonne planification et des fonds pour les mener à bien. Le volet planification existe peut-être, mais de toute évidence, aucun financement n'est réservé à la réalisation de ces projets depuis 18 ans.

Le vérificateur général du Canada a d'ailleurs signalé le problème lié à la réaffectation du financement. En effet, au chapitre 6 — « La Gestion des urgences dans les réserves » — du rapport *Automne 2013*, le vérificateur précise :

> Aboriginal Affairs and Northern Development Canada established the Emergency Management Assistance Program to support First Nations on reserves in managing emergencies. The Department knows that the program's annual budget of about $19 million is not sufficient and it has had to fund the program by reallocating money from other sources. According to the Department, during the period from the start of the program in the 2004-05 fiscal year to the 2012-13 fiscal year, approximately $64 million of additional funding was provided from internal reallocations, particularly from the Capital Facilities and Maintenance Program . . . According to Department officials, the capital program is also underfunded, and reallocation of funds to other programs results in delays or cancellation of community infrastructure projects.

With so many dollars being reallocated from infrastructure funding to make up for the shortfall in monies for basic services, there are precious few funds available for those First Nations that don't have significant own-source revenues to advance economic opportunities, and to build necessary infrastructure to support modern and sustainable community economies for their citizens. Adding to this challenge is the inability of many First Nations to access investment funds that are available to non-indigenous governments and corporate entities.

A further concern in this whole area is that of transparency, a principle the government seems to be insisting First Nations adhere to. The department makes it clear on its website that federal transfers to First Nations fail to match population growth and inflation, let alone increases in provincial expenditures on basic services. Yet there appears to be little transparency for parliamentarians, First Nations or the Canadian public as to the impact in terms of levels of funding and related levels of service in comparison to provincial levels, nor does there appear to be any transparency with respect to the department's reallocations and the impact of such reallocations on First Nations community infrastructure, including basics like the health and safety risks to the First Nations population.

Finally, there is another important deficit, and that is the trust deficit. When the 2 per cent cap was initially discussed with First Nations leadership, they were told that the purpose of the measure was to help eliminate the deficit of the 1990s. You will understand that I am the deputy minister who helped implement this cap, something I'm ashamed to have been part of. Eighteen years later, First Nations have every reason to believe they were misled. How can we expect them to believe anything they are told by government while the 2 per cent cap continues, especially when they know that provincial governments have been treated

> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a établi le Programme d'aide à la gestion des urgences pour aider les Premières Nations vivant dans les réserves à gérer les urgences. Sachant que le budget annuel du programme est insuffisant — environ 19 millions de dollars —, le ministère a dû financer le programme en réaffectant des fonds provenant d'autres sources. Selon le ministère, de l'exercice 2004-2005 à l'exercice 2012-2013, quelque 64 millions de dollars ont été obtenus grâce à des réaffectations internes, surtout en provenance du Programme d'immobilisations et d'entretien [...]. Selon les fonctionnaires du Ministère, le programme d'immobilisations est lui-même sous-financé et la réaffectation de fonds à d'autres programmes entraîne des retards dans les projets d'infrastructures communautaires ou l'annulation de certains d'entre eux.

Puisque tant de dollars, qui devraient servir à financer les projets d'infrastructure, servent en fait à combler le manque de financement des services de base, il reste très peu d'argent pour les Premières Nations qui n'ont pas de revenus autonomes leur permettant de faire avancer des projets ouvrant des débouchés économiques et de bâtir les infrastructures nécessaires pour appuyer une économie locale moderne et viable pour leurs citoyens. Par ailleurs, la plupart des Premières Nations ne peuvent pas accéder à des fonds mis à la disposition de gouvernements non autochtones et d'entreprises, ce qui ne fait qu'aggraver le problème.

La « transparence » pose un autre problème. Le gouvernement tient à ce que les Premières Nations en fassent preuve. Le ministère écrit noir sur blanc sur son site web que les fonds transférés aux Premières Nations ne tiennent pas compte de la croissance de la population et de l'inflation, et encore moins des hausses des dépenses liées aux services de base offerts par les provinces. Or, il semble y avoir très peu de transparence, pour les parlementaires, les Premières Nations et le public canadien, en ce qui concerne l'incidence de cette pratique sur les niveaux de financement et de service dans les Premières Nations comparativement à ce qui se passe dans les provinces. Et il ne semble y avoir aucune transparence en ce qui concerne les réaffectations faites par le ministère et leur incidence sur les infrastructures communautaires dans les Premières Nations, notamment les risques pour la santé et la sécurité de la population autochtone, ce qui est pourtant la base.

Enfin, il y a un autre déficit important : le manque de confiance. Lorsqu'il a été question pour la première fois du plafond de 2 p. 100, le gouvernement avait expliqué aux dirigeants des Premières Nations que cette mesure avait pour but d'éliminer le déficit des années 1990. Vous devez comprendre que je suis le sous-ministre qui a participé à la mise en place de ce plafond, et c'est quelque chose dont j'ai honte. Dix-huit ans se sont depuis écoulés, et les Premières Nations ont de bonnes raisons de penser qu'elles ont été dupées. Comment pouvons-nous nous attendre à ce qu'elles fassent confiance au gouvernement

entirely differently than First Nation governments since 2004?

In preparing for this appearance, I looked back at the committee's December 2011 report: *Reforming First Nations Education: From Crisis to Hop*e. The committee noted that while funding is seen as a necessary condition to improving the educational outcomes, it is not a sufficient condition. Funding must be accompanied by structural reform. I don't disagree with that, Mr. Chair, but since 2004 the need for structural reform has been used as a rationale for not moving to fair and reasonable escalators for basic transfers of basic services to First Nations.

In your report on infrastructure, I urge the committee to call for an immediate end to the 2 per cent cap and the establishment of a fair and reasonable set of escalators for federal funding for First Nations. I urge you to call upon the government to do this in discussion with the Assembly of First Nations. Those discussions could then turn to how to fill the service gaps that have been created over the last 18 years, and necessary structural reforms.

Infrastructure and every other program and service covered by the cap relate directly to the well-being of First Nations children. To paraphrase the conclusion of your 2011 report, I would say we cannot, and must not, fail another First Nation child.

The Chair: Thank you very much for your presentation, Mr. Serson, and for your candor in admitting to having been part of the government that implemented the 2 per cent cap. I believe that was in the era of Finance Minister Martin, if I'm correct. I wonder if you could tell us a bit about your career. Did you serve under both Liberal and Conservative governments in your time?

Mr. Serson: Yes, I did. I started in 1973. I got into the Aboriginal Affairs area in the early 1980s, so I worked with Prime Minister Mulroney and former Prime Minister Joe Clark on the end of the Meech Lake Accord, through the Charlottetown Accord. I co-chaired the Working Group on Indigenous Peoples Rights during the Charlottetown Accord. I helped to manage the Aboriginal constitutional discussions between 1984 and 1987. I was Deputy Minister of Indian and Northern Affairs from 1995 to 1999.

The Chair: When the 2 per cent cap was put in place, the rationale, as you said, was to eliminate the national deficit or contribute to eliminating the national deficit. Was there a time frame contemplated at that time?

Mr. Serson: No, I don't think there was a particular time frame contemplated, Mr. Chair. However, it was clear in not only the surrounding dialogue about these budgetary measures, but the

tant que ce plafond de 2 p. 100 est en place, d'autant plus qu'elles savent que les gouvernements provinciaux ont été traités complètement différemment depuis 2004?

Pour me préparer à comparaître devant vous aujourd'hui, j'ai consulté votre rapport de décembre 2011 intitulé *La réforme de l'éducation chez les Premières Nations : De la crise à l'espoir*. Dans ce rapport, le comité écrit que, bien que le financement soit vu comme une condition essentielle à l'amélioration des résultats scolaires, il ne suffit pas à lui seul; le financement doit s'accompagner de réformes structurelles. Monsieur le président, j'en conviens, mais le besoin de réforme structurelle sert de prétexte depuis 2004 pour ne pas accorder une indexation juste et raisonnable des transferts de base pour les services essentiels accordés aux Premières Nations.

Dans votre rapport sur l'infrastructure, j'invite le comité à recommander au gouvernement d'éliminer le plafond de 2 p. 100 et de mettre en place une série de mesures d'indexation justes et raisonnables du financement fédéral accordé aux Premières Nations. Je vous encourage aussi à recommander au gouvernement d'en discuter avec l'Assemblée des Premières Nations, puis de parler de ce qu'il faut faire pour combler les lacunes en matière de services qui se sont créées au cours des 18 dernières années et de mettre en place les réformes structurelles qui s'imposent.

L'infrastructure et tous les autres programmes et services visés par le plafond ont une incidence réelle sur le bien-être des enfants des Premières Nations. Pour paraphraser la conclusion de votre rapport de 2011 : « Nous ne pouvons et nous ne devons pas faillir à un autre enfant des Premières Nations. »

Le président : Je vous remercie beaucoup de votre déclaration, monsieur Serson, et je vous remercie d'admettre candidement que vous faisiez partie du gouvernement qui a mis en place le plafond de 2 p. 100. Je crois que c'était à l'époque où M. Martin était ministre des Finances, si je ne m'abuse. J'aimerais que vous nous en disiez plus long au sujet de votre carrière. Avez-vous travaillé sous des gouvernements libéraux et conservateurs?

M. Serson : Oui. J'ai commencé ma carrière en 1973. Je suis arrivé au ministère des Affaires autochtones au début des années 1980. J'ai donc travaillé avec le premier ministre Mulroney et l'ancien premier ministre Clark sur la fin de l'accord du lac Meech et l'accord de Charlottetown. J'ai coprésidé le Groupe de travail sur les droits des peuples autochtones durant l'accord de Charlottetown. J'ai participé à la gestion des discussions constitutionnelles avec les Autochtones de 1984 à 1987. J'ai été sous-ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien de 1995 à 1999.

Le président : Lorsque le plafond de 2 p. 100 a été adopté, comme vous l'avez expliqué, l'objectif était d'éliminer le déficit national ou de contribuer à son élimination. À l'époque, avions-nous prévu une période pour y arriver?

M. Serson : Non. Je ne crois pas, monsieur le président. Cependant, c'était très clair dans les échanges au sujet de ces mesures budgétaires et les conversations que nous avions à

conversations we had at the time, that these measures were being taken to defeat the deficit. That's what I believe ministers and I told First Nations leaders, and I would say that at the time there were no protests. First Nations leaders understood the threat the deficit was to the economy, to the country, and they accepted the 2 per cent cap as part of doing their part.

I didn't envision — and I'm certain they didn't envision — that 18 years later it would still be in place, particularly since it doesn't even cover the growth in inflation and population growth. I quoted a piece from the Aboriginal Affairs department website where they referred to 3 to 4 per cent growth per year in inflation and population. I think the argument could be made that for many of those 18 years it has been much more than that. Inflation has certainly been running at 2 per cent for quite some time, and with population growth on reserves, some have said for certain periods it has been 2.3 per cent. So this is certainly a significant reduction in the purchasing power of transfers to First Nations.

The Chair: Would it be fair to say, following on my previous question, this has not been a particularly partisan initiative and that it carried on through both parties governing in your time and during these observations you have made?

Mr. Serson: Yes, absolutely. When I speak about this to Canadians, I say this is not a partisan position that I'm taking. It was implemented by one government and it has been sustained by another.

The Chair: You quoted a document that had been retrieved by access to information, if I understood correctly.

Mr. Serson: Yes.

The Chair: It was kind of a plea for help.

Mr. Serson: Yes.

The Chair: About the cost drivers and the need for escalators, and I believe that document originated in your former department. You talked a bit about your own regrets as deputy minister. Would it be fair to say that the department was not the only problem here, that this document may show they tried to draw attention to the issue and get more funds, and I will call it a plea for help, it fell on deaf ears?

Mr. Serson: In fact, Mr. Chair, I know of two efforts like that. The first was around late 2006. The department worked with the Assembly of First Nations to put together a similar presentation for central agencies, possibly for cabinet, First Nations basic services, cost driver project, the Assembly of First Nations was given a full briefing on that. It is very similar to the document that was obtained under access to information, June 2013; so yes, the

l'époque que ces mesures étaient prises pour nous attaquer au déficit. C'est ce que je crois que les ministres et moi-même avons dit aux dirigeants des Premières Nations, et j'ajouterai que cela n'avait pas suscité de grogne à l'époque. Les dirigeants des Premières Nations comprenaient la menace que représentait le déficit pour l'économie et le pays et ont accepté le plafond de 2 p. 100 pour participer à l'effort.

Je n'ai jamais pensé — et je suis certain qu'il en va de même pour eux — que 18 ans plus tard ce plafond serait encore là, d'autant plus qu'il ne correspond même pas à la croissance de l'inflation et de la population. J'ai cité plus tôt un extrait du site web du ministère des Affaires autochtones qui mentionnait que la croissance de l'inflation et de la population était de 3 à 4 p. 100 par année. Je crois qu'on pourrait présumer que pour bon nombre de ces 18 ans, la croissance a été beaucoup plus élevée que cela. L'inflation a certes été de 2 p. 100 durant de nombreuses années, et certains disent que l'inflation a été de 2,3 p. 100 durant une certaine période compte tenu de la croissance de la population dans les réserves. Cela signifie donc une réduction considérable du pouvoir d'achat des transferts aux Premières Nations.

Le président : Dans la foulée de ma première question, aurions-nous raison de dire que ce n'est vraiment pas une mesure partisane et qu'elle a été maintenue par les deux parties qui ont formé le gouvernement durant votre carrière où vous avez fait ces observations?

M. Serson : Oui, tout à fait. Lorsque j'en parle aux Canadiens, je dis que ce n'est pas une position partisane. La mesure a été adoptée par un gouvernement et a été maintenue par un autre.

Le président : Vous avez cité un document qui a été obtenu grâce à la Loi sur l'accès à l'information, si je vous ai bien compris.

M. Serson : Oui.

Le président : C'était une sorte d'appel à l'aide.

M. Serson : Oui.

Le président : Cela concerne les inducteurs de coûts et la nécessité d'une indexation, et je crois que ce document provient de votre ancien ministère. Vous avez brièvement parlé de vos regrets en tant que sous-ministre. Serait-il juste de dire que le ministère n'était pas le seul à blâmer ici, que ce document démontre peut-être que le ministère a essayé d'attirer l'attention sur ce problème et d'obtenir plus de fonds, mais que cet appel à l'aide, pour le dire ainsi, est tombé dans l'oreille d'un sourd?

M. Serson : En fait, monsieur le président, je suis au courant de deux tentatives semblables. La première date de la fin 2006. Le ministère a collaboré avec l'Assemblée des Premières Nations pour rédiger une présentation semblable pour les organismes centraux et possiblement le Cabinet. On a expliqué de long en large à l'Assemblée des Premières Nations le projet des inducteurs de coûts pour les services essentiels aux Premières Nations. C'est

department has made two efforts to remedy this situation.

The Chair: You're talking about monies being diverted to education and child services and maybe emergency services from the capital and infrastructure monies.

Mr. Serson: Yes.

The Chair: There was a stated government plan to take the 2 per cent escalator away from education funding last year that you would be aware of. I believe that may be the first time that there has been a stated government intention to move away from that 2 per cent escalator, albeit in the education area. Do you have any comments on that initiative? It seems to have failed. Some of the blame seems to have been laid by some at the feet of the AFN. Do you have any comments?

Mr. Serson: I'll make two comments. This is a personal perspective, having worked in the department and having travelled to First Nations communities. In part it echoes a point that this committee made in its report on education. It is fine to focus on education funding, but as some chiefs pointed out to the committee during that testimony, if young people are going to school hungry and coming home to overcrowded homes where they cannot find a place to do their homework and study, then your investment is not going to have its full impact.

My point is that sooner or later the government is going to have to take a holistic view of this funding picture because it's all interrelated. As the Auditor General pointed out in 2011, when she did her status report on First Nations services, there is no legislation governing First Nations services. The standard of First Nations services, this whole area of comparability, she said, is very poorly defined.

The second comment is that the initiative on education falls into this whole concern I have with what the 2 per cent cap has done to the trust relationship between the government and First Nations. First Nations were told that this was an initiative to fight the deficit of the 1990s. Eighteen years later we know what a punitive cap it is and yet it is still in place for arguably the poorest people in this country.

So when you look at the education draft bill, and you see that it contains a clause that says that in any given year, in spite of the public commitments, that the Finance Minister and the Minister of Indian and Northern Affairs made to certain levels of funding, when you look at the legislation and you find a clause that says that in any given year the Minister of Finance and the Minister of Indian Affairs can limit those funds, then you might look at that

très semblable au document de juin 2013 qui a été obtenu en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Bref, le ministère a essayé à deux reprises de corriger la situation.

Le président : Vous parlez de fonds pour les immobilisations et l'infrastructure qui étaient redirigés vers l'éducation et les services à l'enfance et peut-être les services d'urgence.

M. Serson : Oui.

Le président : L'an dernier, le gouvernement a énoncé un plan en vue d'éliminer l'indexation de 2 p. 100 pour le financement en matière d'éducation, et je suis certain que vous en êtes au courant. Je crois que c'est peut-être la première fois qu'un gouvernement énonce son intention de délaisser l'indexation de 2 p. 100, même si c'est seulement quant à l'éducation. Avez-vous quelque chose à dire au sujet de cette mesure? Elle semble s'être soldée par un échec. Certains semblent jeter une partie du blâme sur l'APN. Qu'en pensez-vous?

M. Serson : J'ai deux commentaires. C'est mon point de vue, et je me base sur mes années au ministère et les collectivités des Premières Nations que j'ai visitées. Cela se fait en partie l'écho d'un point que vous avez fait valoir dans votre rapport sur l'éducation. C'est parfait de mettre l'accent sur le financement de l'éducation; cependant, comme certains chefs vous l'ont souligné lors des témoignages que vous avez entendus, si les jeunes vont à l'école, qu'ils sont affamés et qu'ils retournent chez eux dans des maisons surpeuplées où ils n'ont pas d'endroit pour faire leurs devoirs et étudier, vos investissements n'auront pas l'effet escompté.

Ce que j'essaie de faire valoir, c'est que tôt ou tard le gouvernement devra avoir une vue d'ensemble du financement, parce que tous les éléments sont liés entre eux. Comme la vérificatrice générale l'a souligné en 2011 dans son rapport pour faire le point sur les services aux Premières Nations, il n'y a pas de lois encadrant les services aux Premières Nations. La vérificatrice générale a dit que la norme en ce qui concerne les services aux Premières Nations et les critères de comparabilité sont très mal définis.

Deuxièmement, l'initiative sur l'éducation revient à ce qui m'inquiète quant à ce que le plafond de 2 p. 100 a fait à la relation de confiance entre le gouvernement et les Premières Nations. Nous avions dit aux Premières Nations que c'était une mesure pour nous attaquer au déficit dans les années 1990. Nous voilà 18 ans plus tard, et nous savons à quel point c'est un plafond qui les pénalise; or, ce plafond est toujours en place et touche les personnes qui sont sans doute les plus pauvres au pays.

Bref, le projet de loi sur l'éducation comprenait un article qui disait qu'en dépit des engagements publics pris par le ministre des Finances et le ministre des Affaires autochtones et du Nord canadien concernant certains niveaux de financement ces ministres pouvaient limiter ces fonds en tout temps. Les Premières Nations auraient raison d'avoir des doutes et de se demander si elles auraient vraiment reçu le financement qui leur

with a lack of trust and ask are we really going to get this funding that we've been promised, or is this clause going to be used on a regular basis?

Senator Tannas: Thank you very much for your testimony. I'm curious if you would recall how many employees you had at Indian Affairs, in your day as deputy minister?

Mr. Serson: I'm getting a little old and my memory isn't that good, but I would put it around 4,800.

Senator Tannas: It's about the same today; so I'm not surprised.

One of the things that we're hearing a lot about is own-source revenue. Can you comment? Have you observed or are you knowledgeable about the testimony that we heard, that own-source revenue generated by those who can generate it — and there are those who can't — but those who can generate it have largely been the saviour in the operating budgets of those First Nations that have it, and that where we have seen significant gaps has been where there is none? Do you want to comment?

Mr. Serson: I don't want to imply that I have any particular knowledge in this. I haven't looked at it, senator, in quite some time. On the face of it, that is what I believe, that there are First Nations that have significant own-source revenue. I don't believe that there are a lot but there are some. Certainly where they have that they can compensate for this transfer of funds from infrastructure funding to cover basic services that the department is doing. They can make up that funding.

Senator Tannas: As the man in charge, if you were faced with the choice to reallocate money the way that it was done, money that was earmarked for one thing and was clearly and quietly moved to another account, would you have done that?

Mr. Serson: That's a tough question. The only thing I can say to that, senator, is that if I knew then what I know now in terms of that 2 per cent cap, I would have gone to justice; I would have fought it as deputy minister. If I had known the damage that it was going to do, I would not have gone along.

Senator Tannas: Wise words. Thank you, sir.

Senator Beyak: Thank you for an excellent presentation, sir.

I wonder if you could help me. We've had several witnesses like you and from First Nation reserves suggest an immediate need for a comprehensive sea-to-sea audit of all First Nation reserves from all sources of government revenues and their own revenues. The reason they say that there are such disparities — some First Nations are thriving while some are still living in squalor

avait été promis ou si cet article aurait été utilisé régulièrement.

Le sénateur Tannas : Merci beaucoup de votre témoignage. Je me demande si vous vous souvenez du nombre d'employés au ministère des Affaires autochtones quand vous étiez sous-ministre.

M. Serson : Je ne suis plus très jeune, et ma mémoire n'est plus ce qu'elle était, mais je dirais qu'il y avait environ 4 800 employés.

Le sénateur Tannas : C'est sensiblement la même chose actuellement; je n'en suis pas surpris.

L'un des aspects dont nous entendons beaucoup parler, ce sont les recettes autonomes. Pourriez-vous nous en parler? Avez-vous observé cette situation ou êtes-vous au courant des témoignages que nous avons entendus, à savoir que les recettes autonomes générées par les Premières Nations qui peuvent le faire — il y en a également qui ne peuvent pas le faire —, mais les recettes autonomes ont en grande partie été la planche de salut des budgets de fonctionnement de ces Premières Nations et que là où nous avons constaté de grandes lacunes il n'y a pas de recettes autonomes? Aimeriez-vous faire un commentaire?

M. Serson : Je ne veux pas laisser entendre que j'ai des connaissances dans ce domaine. Je n'ai pas examiné le dossier depuis des lustres, monsieur le sénateur. À première vue, c'est ce que je crois, à savoir qu'il y a des Premières Nations qui génèrent beaucoup de recettes autonomes. Je ne crois pas qu'il y en ait beaucoup, mais il y en a. Les Premières Nations qui ont des recettes autonomes peuvent bien entendu compenser le manque à gagner dans le transfert provenant du fonds d'infrastructure du ministère pour financer les services essentiels. Elles peuvent compenser ce manque à gagner.

Le sénateur Tannas : Si vous aviez été responsable et que vous aviez dû réaffecter des fonds comme ç'a été fait, soit des fonds qui étaient réservés pour une chose et qui ont clairement été déplacés en catimini vers un autre compte, l'auriez-vous fait?

M. Serson : Vous me posez là une question difficile. Monsieur le sénateur, la seule chose que je peux vous répondre, c'est que, si j'avais su à l'époque ce que je sais maintenant en ce qui concerne le plafond de 2 p. 100, je serais monté aux barricades; en tant que sous-ministre, je m'y serais opposé. Si j'avais su les torts que cette mesure allait causer, je ne l'aurais pas appuyée.

Le sénateur Tannas : De sages paroles. Merci, monsieur.

La sénatrice Beyak : Merci de votre excellente déclaration, monsieur.

Je ne sais pas si vous pouvez m'aider. Nous avons entendu plusieurs témoins, comme vous et des représentants de réserves des Premières Nations, nous dire qu'il faut réaliser immédiatement une vérification exhaustive d'un océan à l'autre de toutes les réserves des Premières Nations quant à toutes les sources de recettes du gouvernement et des Premières Nations.

after billions of dollars spent by both governments over decades — is that there do not seem to be mechanisms to account for disparities. You have vast knowledge and experience. What would your opinion be of a comprehensive audit over and above the piecemeal reports over the last few years from the Auditor General?

Mr. Serson: If you're asking me if I believe an audit is going to find massive misspending or anything of that sort, I don't believe it. I don't believe it would.

Now, could an assessment be useful in terms of better and more accurate data on flows of funding into communities, the cost of services in those communities and how that balances out? Yes, I think that could be useful, but, you know, the last Auditor General made First Nations programming a priority for her 10-year tenure, and in 2011 she produced that status report. Her key recommendations were related to legislation of services to First Nations, better definition of what those services are or should be so they could be compared to provincial services.

Those are the solutions that I think are more important.

Senator Raine: Thank you very much. It's very good to have you here today so that we can understand from your experience how it all works.

I think, if I'm not mistaken, that over the last 15 years, some of the services that used to be delivered through Aboriginal affairs are now being delivered through agencies like Employment and Social Development Canada, Health Canada and other ministries. I would suspect that it's very difficult to compare apples to apples and oranges to oranges if we go back and say what is being spent today and what had been spent years ago because the way the money is allocated and being spent is quite different. When we were doing the study on education, for example, we could see that the 2 per cent cap was there, but, in fact, there were increases in funding through other agencies, through provinces.

But I think all Canadians are concerned about the outcomes, and it's just not acceptable for people to be living in a situation that is so bad and hopeless. And for the people who live there, I have so much respect for how they survive and how they, as individual people, show such strength.

What we're trying to figure out in the study on housing and infrastructure is how to move forward and how to make it better and work better. One common thing I keep looking at as we go along is who decides on what a house is, what is provided to them, how they are designed and how they are delivered. I'm not sure if

La raison pour laquelle certains avancent qu'il y a de tels écarts — certaines Premières Nations sont prospères, alors que d'autres vivent encore dans des conditions exécrables, même si les deux gouvernements ont dépensé des milliards de dollars depuis des décennies —, c'est qu'il ne semble pas y avoir en place de mécanismes pour tenir compte de ces écarts. Vous avez de vastes connaissances et une longue expérience. Que pensez-vous de réaliser une vérification exhaustive de la situation, en plus des divers rapports faits par le vérificateur général au cours des dernières années?

M. Serson : Si vous me demandez si je crois qu'une vérification révélera un gaspillage massif de fonds ou quelque chose du genre, je ne le crois pas. Je ne pense pas que ce serait le cas.

Par contre, une évaluation pourrait-elle être utile en vue d'avoir des données plus précises sur les fonds affectés aux collectivités, le coût des services dans ces collectivités et la manière dont le tout s'équilibre? Oui, je crois que cela pourrait être utile. Cependant, comme vous n'êtes pas sans le savoir, la précédente vérificatrice générale a fait des programmes visant les Premières Nations une priorité durant son mandat de 10 ans, et elle a produit en 2011 un rapport pour faire le point. Ses principales recommandations concernaient les lois entourant les services aux Premières Nations et l'établissement d'une meilleure définition de ce que sont ces services ou de ce qu'ils devraient être pour que nous soyons en mesure de les comparer aux services provinciaux.

Voilà les solutions que je considère comme plus importantes.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup. C'est une joie de vous accueillir devant notre comité aujourd'hui; nous pouvons ainsi profiter de votre expérience pour comprendre comment le tout fonctionne.

Si je ne m'abuse, au cours des 15 dernières années, je crois que certains services qui relevaient à l'époque du ministère des Affaires autochtones relèvent maintenant de divers organismes, comme Emploi et Développement social Canada et Santé Canada, et d'autres ministères. Je présume qu'il est difficile de comparer des pommes avec des pommes et des oranges avec des oranges si nous comparons ce qui est dépensé aujourd'hui et ce qui était dépensé il y a des années, étant donné que la manière dont l'argent est affecté et dépensé est très différente. Par exemple, lors de notre étude sur l'éducation, nous pouvions voir que le plafond de 2 p. 100 était présent, mais qu'il y avait en fait des augmentations dans le financement par l'entremise d'autres organismes et des provinces.

Toutefois, je crois que tous les Canadiens s'inquiètent des répercussions, et ce n'est tout simplement pas acceptable pour des gens de vivre dans une situation aussi épouvantable. J'ai un profond respect pour la force dont font preuve ces personnes.

Ce que nous essayons de déterminer dans notre étude sur le logement et l'infrastructure, c'est la manière d'aller de l'avant, d'améliorer la situation et de travailler plus efficacement. Je m'attarde notamment à un élément dans notre étude, soit la personne qui décide de ce qu'est une maison, de ce qui est fourni

you have experience in that particular aspect, but how does it happen that a house can be built on a First Nation reserve in northern Ontario where you step right out of the living room into minus 40 degrees and there is no porch. How can that happen?

Mr. Serson: I don't have any expertise in that area, senator; I apologize, but I don't.

The one thing that I want to comment on from what you said on this issue is how much change we have seen in the delivery of those services because I don't want to leave the impression that successive governments have not invested in First Nations. They have. But the plea that the department keeps coming back to is that when those short-term investments are made to fill a gap or to address a particular problem, they do not come with increases to the O&M budget in terms of price and volume. So I think what the department is trying to say is: Yes, the Canadian public sees us putting new money in the top of the carafe, but they do not realize there is a hole in the bottom in that each year the department is falling behind on basic price and volume.

Senator Raine: I mean, if you're always robbing the infrastructure budget to pay for programs that are underfunded that are absolutely necessary — the house is falling down, but it has not fallen down yet, so we'll take money from that budget — I think there is a systemic problem here and it's a question of how to fix it. From your experience in the department, how would you approach the fix?

Mr. Serson: Well, there is nothing more fundamental. Now, let me make a comparison. We as Canadian citizens get health and social services, Canadian citizens in have-not provinces benefit from equalization, so what has happened in those areas? I admit that in the deficit fight of the 1990s provinces and territories took absolute cuts, not a reduction in growth, but in 2004, the government sat down with the provinces and agreed on significant rates of growth.

If I recall correctly, the Canada Social Transfer was 3 per cent, the Canada Health Transfer has been 6 per cent, and I think this government has projected that 6 per cent into the future. Even in the equalization program, there were immediate increases of close to 9 per cent for two years, and then it was to grow at 3.5 per cent for the next 10 years. That's the way we've treated those programs that help fund the programs and services we receive.

et de la manière dont c'est construit et livré. Je ne sais pas si vous avez de l'expérience dans ce domaine précis, mais j'aimerais savoir comment c'est possible qu'on puisse construire dans une réserve des Premières Nations dans le nord de l'Ontario une maison sans porche dans laquelle on passe directement du salon à l'extérieur où il fait 40 degrés sous zéro. Comment est-ce possible?

M. Serson : Je n'ai pas d'expertise en la matière, madame la sénatrice. Je m'excuse, mais je n'en ai pas.

Par contre, j'aimerais faire un commentaire sur ce que vous avez dit, et c'est au sujet de la progression que nous avons constatée concernant la prestation des services, parce que je ne voudrais pas vous donner l'impression que les gouvernements successifs n'ont pas investi dans les Premières Nations. C'est tout le contraire. Cependant, ce que le ministère tente continuellement de faire valoir, c'est que, lorsque des investissements à court terme sont faits pour combler une lacune ou traiter d'un problème précis, cela n'entraîne pas d'augmentations dans le budget de fonctionnement et d'entretien en fonction des prix et du volume. Bref, je crois que le ministère essaie de dire que la population canadienne voit que nous investissons dans le domaine, mais qu'elle ne réalise pas qu'il y a un trou au fond et que chaque année le ministère prend du retard par rapport aux prix de base et au volume.

La sénatrice Raine : Si l'on va toujours puiser de l'argent dans le budget pour l'infrastructure afin de financer des programmes qui sont sous-financés alors qu'ils sont absolument nécessaires, c'est comme si on se rend compte que la maison est sur le point de s'effondre et on prend de l'argent d'un budget pour réagir en catastrophe. J'y vois un problème systémique ici et il faut savoir comment le régler. D'après votre expérience au sein du ministère, que nous recommanderiez-vous?

M. Serson : C'est un problème on ne peut plus fondamental. Permettez-moi de vous faire une comparaison. Nous, les citoyens canadiens, bénéficions de services sociaux et de soins de santé, et les résidants des provinces moins nanties bénéficient des paiements de péréquation fiscale. On peut donc se demander ce qui s'est passé dans ces domaines. Je reconnais que dans le sillon de la lutte contre le déficit des années 1990, les provinces et territoires ont subi des coupes absolues et non seulement une réduction du taux de croissance. En 2004, cependant, le gouvernement a rencontré les provinces et s'est entendu sur des taux de croissance considérables.

Si ma mémoire est bonne, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux se chiffre à 3 p. 100, le Transfert canadien en matière de santé est de l'ordre de 6 p. 100, et je crois que le gouvernement a prévu un taux de 6 p. 100 à l'avenir. Même dans le cas des paiements de péréquation fiscale, il y a eu des hausses immédiates frisant les 9 p. 100 pendant deux ans, et ensuite un taux de 3,5 p. 100 pendant les 10 prochaines années. C'est donc le traitement accordé à ces programmes qui aident à financer les programmes et services dont nous jouissons.

Then you turn to the First Nations, and they were left stuck at 2 per cent. That, senator, it appears to me, is the fundamental place you start, a fair escalator that at least covers inflation and population growth; otherwise, anything else you invest is offset.

Senator Watt: Thank you for your presentation. I think it's important to hear from a person who has background information, probably accompanied with a certain amount of recommendations you would like to make.

Let me see if I can try to flesh you out to be precise in terms of what we need to do as committee members when we finally finish our work and when the recommendations have to be put together. We are working on that now bit by bit.

First, I would like to say that I hear you, I understand and I see the predicament. Who are the people in your department who make the final decisions when allocations must be made, knowing very well that there is no other money to cap that when you run out of funds? Who are those people? Is that the Department of Indian Affairs under direction of the deputy minister? Is it a political or administrative problem? What are we dealing with here?

Mr. Serson: Well, I can only refer to the way I did those things, senator. Reallocations of that significance I think would first come forward through the responsible ADMs to the management committee of the department where they would make that decision. Certainly I think the minister would be briefed on reallocations of those magnitudes with the implications. In my day, I would have wanted to brief the minister.

Once the estimates are through and you have your amount, you're dealing with that within the department, unless there is some real crisis that you feel you have to go back to central agencies on.

Senator Watt: My next question in relation to that is that, in some way, the Assembly of First Nations has been engaged in the discussions during decision making. Are they involved?

Mr. Serson: Well, I don't know whether they are involved today. I do know that in my day, I believe in 1996, senator, we had responded to the RCAP report. You will recall the minister of the day characterized the relationship that she wanted to have with indigenous peoples as partnership. So we began to work more closely on issues like that to try to explain to them our fiscal situation and the implications. I don't want to imply there was joint decision making at the time, but at least there was an informed dialogue about decisions and their consequences.

I know that was sustained because on this cost drivers report from 2006, I was an adviser to the National Chief of the Assembly of First Nations at the time. This is a presentation that the department prepared for the Assembly of First Nations, telling them that these are the kinds of cost pressures that we're experiencing, and we intend to take this presentation forward

Dans le cas des Premières Nations, cependant, le taux a été fixé à 2 p. 100. Madame la sénatrice, il me semble que le point de départ serait un taux d'indexation juste qui couvre tout au moins l'inflation et la croissance démographique. Sinon, tout ce que l'on investit est rongé ailleurs.

Le sénateur Watt : Merci pour votre exposé. Je crois qu'il est important d'entendre une personne qui connaît le contexte et qui a des recommandations à faire.

Permettez-moi d'essayer de comprendre ce que nous devons faire, en tant que membres de ce comité, une fois que nous aurons enfin terminé notre travail et que les recommandations devront être formulées. Nous avançons peu à peu.

Tout d'abord, j'aimerais vous dire que je vous ai bien entendu, et que je comprends et je constate le problème. Qui sont les gens dans votre ministère qui prennent les décisions finales quant aux allocations, en sachant très bien qu'il n'y a pas d'autres fonds sur lesquels vous pouvez compter lorsque le budget sera épuisé? Qui sont ces gens? Est-ce le ministère des Affaires indiennes sous la direction du sous-ministre? Est-ce un problème politique ou administratif? À qui avons-nous affaire ici?

M. Serson : Je ne peux vous parler que de ce que j'ai fait moi-même, sénateur. La réaffectation de telles sommes serait tout d'abord la responsabilité des sous-ministres adjoints, qui le proposeraient au comité de la haute direction du ministère chargé de prendre la décision. Je crois certainement que le ministre serait mis au courant de la réaffectation de telles sommes ainsi que de son incidence. À mon époque, moi, j'aurais voulu en informer le ministre.

Une fois que le budget des dépenses est adopté et que le budget a été fixé, c'est le budget du ministère, à moins qu'il n'y ait une crise aiguë qui fait qu'il faut se retourner vers les agences centrales.

Le sénateur Watt : Ma prochaine question vise à savoir si l'Assemblée des Premières Nations participe aux discussions concernant la prise de décisions. Est-ce le cas?

M. Serson : Je ne saurais vous dire si l'assemblée y participe de nos jours. Nous avons réagi au rapport de la CRPA; c'était en 1996, il me semble. Vous vous souviendrez que la ministre à l'époque avait décrit la relation qu'elle voulait entretenir avec les peuples autochtones comme étant un partenariat. Nous avons donc commencé à collaborer de plus près sur des questions, afin d'essayer d'expliquer notre situation financière et les conséquences. Je ne veux pas laisser entendre qu'on a pris des décisions conjointement, mais il y avait tout au moins un dialogue ouvert sur les décisions et leurs conséquences.

Je sais que cette politique a été maintenue, car j'étais conseiller auprès du chef national de l'Assemblée des Premières Nations lorsque ce rapport sur les inducteurs de coût a été rédigé en 2006. Il s'agit d'une présentation, préparée par le ministère à l'intention de l'Assemblée des Premières Nations et indiquant le type d'inducteurs de coût qui se faisaient ressentir. Le ministère avait

within government to see if we can bring an end to the 2 per cent cap and get some additional money for some of the gaps that had been created in services to First Nations in comparison to services to provincial and territorial citizens.

Senator Watt: Where does the individual community base fit into the Assembly of First Nations and the Department of Indian Affairs? Do they have proper coordination amongst themselves to be able to identify their actual needs and that it may have implications on other needs? Is there any working relationship or partnership? I would just like to get a better idea of how it works.

Mr. Serson: I'm looking back many years in terms of my experience, even with the Assembly of First Nations. I don't know about the situation today, but in the days that I was working with National Chief Phil Fontaine, the resources of the assembly were pretty constrained even then. I don't think they had the capacity to do a full level of coordination on something like infrastructure needs. They were certainly at assemblies hearing about the needs from chiefs, and they were rolling those into broad priorities, which the National Chief would then pursue with the government. I know that he did take on the issue of poor housing during his tenure.

Within the department, from what I read these days in their evaluations, it sounds like they are using some kind of inventory of infrastructure needs rolled up from regional levels to decide on priorities and reallocations.

Senator Watt: Does that information normally get to the deputy minister's level?

Mr. Serson: I think that would depend on the deputy minister, whether he would look at the comprehensive list or would agree that this was the amount that was needed for reallocation; therefore, this is what is left and these are the broad categories that will be funded. I just don't know how specifically a deputy minister would look at that.

Senator Watt: Would you be able to tell me clearly where the buck stops? Where does the authority end and where does it begin at the administrative level? I'm not talking about the political level, just strictly administrative.

Mr. Serson: At the administrative level, the buck stops with the deputy minister in terms of the budget that he gets. At the administrative level with respect to the 2 per cent cap, the buck stops with Finance and Treasury Board officials who brief on whether that cap should continue to exist.

Senator Watt: I guess there is a certain amount of flexibility provided to assistant deputy ministers but not the deputy minister; is that right? That would be his role, to work with his own people who are underneath him and who have to deal with day-to-day administration and when decisions have to be made.

Mr. Serson: Absolutely.

l'intention de l'utiliser afin de convaincre le gouvernement de mettre un terme au plafond de 2 p. 100 et d'obtenir des fonds supplémentaires pour combler certaines lacunes au chapitre des services offerts aux Premières Nations comparativement aux services fournis aux résidents des provinces et des territoires.

Le sénateur Watt : Comment les communautés individuelles se situent-elles par rapport à l'Assemblée des Premières Nations et au ministère des Affaires autochtones? Y a-t-il une coordination suffisante entre les communautés qui permette de déterminer leurs besoins et l'incidence sur d'autres dossiers? Est-ce une relation de travail ou encore un partenariat? J'aimerais mieux comprendre comment tout cela fonctionne.

M. Serson : J'ai beaucoup d'années à mon actif, dont des années passées au sein de l'Assemblée des Premières Nations. Je ne sais pas quelle est la situation actuelle, mais lorsque je travaillais avec le chef national Phil Fontaine, l'assemblée avait des ressources assez limitées même à l'époque. Je ne crois pas qu'elle avait la capacité de vraiment coordonner un dossier comme les besoins en matière d'infrastructure. Lors des assemblées, les chefs parlaient certainement des besoins, et on tentait de les inscrire dans les grandes priorités, que le chef national revendiquait ensuite auprès du gouvernement. Je sais qu'il a travaillé sur le dossier des logements de piètre qualité pendant son mandat.

D'après ce que je lis dans les évaluations faites par le ministère actuellement, il me semble qu'il utilise les données régionales pour dresser la liste des besoins en matière d'infrastructure et décider des priorités et des réaffectations.

Le sénateur Watt : Cette information se rend-elle normalement jusqu'au sous-ministre?

M. Serson : Je crois que cela dépendrait du sous-ministre. S'il regardait la liste complète ou était d'accord avec les montants à réaffecter, on indiquerait alors ce qu'il reste et les grands postes qui seraient financés. Je ne sais pas dans quelle mesure un sous-ministre s'en occuperait.

Le sénateur Watt : Pouvez-vous me dire clairement qui prend les décisions? Qui a l'autorité nécessaire sur le plan administratif? Je ne parle pas de politique, seulement de questions administratives.

M. Serson : Au niveau administratif, c'est le sous-ministre qui est responsable du budget. Pour ce qui est du plafond de 2 p. 100, ce sont les agents du ministère des Finances et du Conseil du Trésor qui décident, sur le plan administratif, si le plafond devrait continuer à exister.

Le sénateur Watt : J'imagine qu'il y a une certaine souplesse accordée au sous-ministre adjoint mais non pas au sous-ministre, c'est bien cela? Ce serait donc son rôle, de travailler avec ses gens, ses subordonnés qui se chargent de l'administration au jour le jour et des décisions à prendre.

M. Serson : Absolument.

Senator Watt: When that happens, do you feel his mandate is a little too powerful in terms of being able to make a decision without going to you or to the First Nations? What is your feeling on this? What do we need to correct here in terms of approach?

Mr. Serson: Well, I can't comment on the specific question within the department these days, senator, because I just don't know. I have no idea.

My point is that the 2 per cent cap should end, new and fair escalators should be established, and that definitely should be done in discussion with the Assembly of First Nations.

I don't imagine those would be negotiations. I do believe that discussions should take place so that the Assembly of First Nations are fully aware of the factors that have gone into the decision making that has created those new escalators that are going to be so essential to them.

Senator Watt: Let me use one example that I know of. There are still people today who were flooded a few years back in Manitoba and, from what I hear, are still staying in hotels. When a crisis like that comes about, you do not have reserve funds for those particular purposes. Does the department have to be involved in terms of decisions of whether money that is allocated for educational, health, housing or infrastructure purposes is all of a sudden needed that particular year? How do you deal with that or do you deal with it at all? Up to now, as far as what I understand, people who were victims of the flood are still victims today. Quite a few years have already passed. I think you know this one very well.

Mr. Serson: I know generally of the situation, but I can't answer your questions, senator. It's just been too long that I've been away from the department and I have not focused on it specifically.

Senator Watt: Would it be correct for me to say that there is some further arrangement, further scrutiny, to be done by the department in terms of decision making, especially in the area of allocating funds without knowing whether there will actually be money or some alternative solutions which will be found to the other problems?

Mr. Serson: You seem to be implying that —

Senator Watt: I'm looking for an answer.

Mr. Serson: No, but you're implying that public servants are somehow manipulating things in a certain way.

Senator Watt: Not necessarily.

Mr. Serson: I can't speak to that.

Senator Watt: I'm not talking about that.

Mr. Serson: If you're asking me if the policies in this area are inadequate then I say to you, definitely. The Auditor General said in 2011 that we need education, we need legislation, and we need service standards — clear service standards — so that you are not

Le sénateur Watt : Dans de tels cas, êtes-vous d'avis que son mandat est un peu trop généreux en ce qui concerne sa capacité de prendre une décision sans vous consulter ou sans consulter les Premières Nations? Quel est votre avis? Que faut-il rectifier?

M. Serson : Je ne peux me prononcer sur la question qui porte sur le ministère, car j'ignore ce qui se passe actuellement, sénateur. Je n'en ai pas la moindre idée.

Là où je veux en venir, c'est que l'on devrait éliminer le plafond de 2 p. 100 et prévoir de nouveaux taux d'indexation justes, et tout ceci devrait se faire dans le cadre de discussions avec l'Assemblée des Premières Nations.

Il ne s'agirait pas de négociations mais de discussions, afin que l'Assemblée des Premières Nations soit entièrement au courant des facteurs qui ont contribué à la prise de décisions concernant les nouveaux taux d'indexation qui auront un si grand impact sur elle.

Le sénateur Watt : Permettez-moi d'utiliser un exemple dont je suis au courant. Il y a quelques années, il y a eu des inondations au Manitoba et, d'après ce que j'entends, les sinistrés logent toujours à l'hôtel. Lorsqu'une telle crise se pointe, vous n'avez pas de réserves. Faut-il que le ministère participe à la prise de décisions concernant les fonds attribués à l'éducation, à la santé, au logement ou à l'infrastructure pour répondre à un besoin particulier dans un exercice donné? Que faites-vous, ou faites-vous même quelque chose? D'après ce que je comprends, les sinistrés sont toujours victimes de ces inondations. Plusieurs années se sont écoulées déjà. Je crois que vous connaissez très bien ce cas.

M. Serson : Je connais la situation générale, mais je ne peux répondre à vos questions, sénateur. Il y a trop d'années déjà que je ne suis plus au ministère et que je n'ai pas travaillé sur ce dossier.

Le sénateur Watt : Aurais-je raison de dire que le ministère devrait effectuer davantage de travail, devrait prendre davantage de dispositions pour ce qui est de la prise de décisions, notamment en ce qui concerne la réattribution de fonds, sans savoir s'il y aura en fait des crédits ou des solutions possibles à d'autres problèmes?

M. Serson : Vous semblez laisser entendre que...

Le sénateur Watt : Je cherche une réponse.

M. Serson : Non, mais vous laissez entendre que les fonctionnaires font des manœuvres quelconques.

Le sénateur Watt : Pas forcément.

M. Serson : Je ne saurais me prononcer.

Le sénateur Watt : Ce n'est pas de cela que je parlais.

M. Serson : Si vous me demandez si les politiques en la matière sont suffisantes, je vous dirais que oui, tout à fait. La vérificatrice générale a indiqué en 2011 que nous avions besoin d'éducation, d'un cadre législatif et de normes en matière de services, des

having this kind of conversation. In overseeing the department, you can look at whether the services are comparable to services in a particular province. Those are the arguments that she made.

Senator Watt: That's what I wanted to hear from you. Thank you.

Mr. Serson: It's all there in the 2011 status report, senator.

The Chair: I want to intervene on that. Mr. Serson, you're suggesting that legislation should spell out levels of funding endorsing the Auditor General's recommendations. But I put this to you: Doesn't Parliament always have the discretion to determine funding appropriations on an annual basis? Would this not run up against that well-known principle?

Mr. Serson: I think that's probably true, senator. But when you're sitting on the First Nations side of the table and you see the government bring in legislation every five years to renew the Canada Health and Social Transfer and attach funds to that legislation, you know that it's going to be a lot more difficult politically to modify that level of commitment than it is to change the level of a grant and contribution program buried in the estimates.

The Chair: Thank you. Senator Tannas.

Senator Tannas: Thank you. Again, I want to tap into your knowledge and recollections of your days in the leadership. When you were at the helm, what was the interaction like between the department and First Nations governments? Twenty years ago, how much of your department's funds were being directly transferred to First Nations for their use and spending? What was under their control? What percentage would have been essentially a flow through in your department?

Mr. Serson: Well, I would think the vast majority were, senator. In the mid to late 1980s, the government devolved the vast majority of the administration of programs and services to First Nations governments. Now, a flow through of funding, as you know these are grants and contribution programs. The Auditor General has made various comments about these programs over the years. One of the things that the last Auditor General was very concerned about was the reporting burden that the number of grants and contributions programs put on First Nations governments. So it is flow through. But there are policies and the department controls the policies. The department obtains the reports. I want to give you that context.

normes claires, afin d'éviter ce type de conversation. Lorsqu'on surveille le ministère, il devient alors possible de savoir si les services offerts se comparent aux services offerts dans une province donnée. Voilà les arguments qu'elle a avancés.

Le sénateur Watt : C'est ce que je voulais vous entendre dire. Merci.

M. Serson : Tout cela figure dans le rapport d'étape de 2011.

Le président : Permettez-moi d'intervenir à ce sujet. Monsieur Serson, vous proposez un cadre législatif qui indiquerait les fonds approuvés conformément aux recommandations du vérificateur général. Je vous pose la question suivante : le Parlement n'a-t-il pas toujours la discrétion de décider des crédits accordés sur une base annuelle? N'y aurait-il pas donc contradiction de ce principe bien connu?

M. Serson : Je crois que vous avez probablement raison. Mais lorsqu'on se retrouve du côté des Premières Nations à la table, et on voit le gouvernement adopter des lois tous les cinq ans pour renouveler les Transferts canadiens en matière de programmes sociaux et de santé et y rattacher des crédits, on constate qu'il deviendra beaucoup plus difficile politiquement de modifier ces engagements plutôt que de changer la teneur des programmes de subventions et de contributions prévus dans le budget des dépenses.

Le président : Merci. À vous, sénateur Tannas.

Le sénateur Tannas : Merci. Encore une fois, je vais faire appel à vos connaissances et à vos souvenirs de l'époque où vous faisiez partie de la haute direction. Lorsque vous étiez à la barre, quelle était la nature des interactions entre le ministère et les dirigeants des Premières Nations? Il y a 20 ans, combien des fonds de votre ministère étaient transférés directement aux Premières Nations afin qu'elles puissent les utiliser et les dépenser? Quels étaient les fonds qui leur étaient confiés? Quel était le pourcentage de fonds qui ne faisaient essentiellement que de transiter par votre ministère?

M. Serson : Eh bien, je crois que c'était le cas pour la vaste majorité, sénateur. Au milieu et à la fin des années 1980, le gouvernement a confié en grande partie l'administration des programmes et services aux gouvernements des Premières Nations. En ce qui concerne le transit de ces crédits par le ministère, comme vous le savez, il s'agit de crédits destinés aux programmes de subventions et de contributions. Le vérificateur général a fait diverses observations au sujet de ces programmes au fil des ans. La dernière vérificatrice générale était très préoccupée notamment par le fardeau de déclaration imposé aux gouvernements des Premières Nations en raison du nombre de programmes de subventions et de contributions. Effectivement, ce sont des fonds qui transitent par le ministère. Il existe cependant des politiques et c'est le ministère qui décide ces politiques. Le ministère exige des rapports. Je voulais vous donner ce contexte.

Senator Tannas: One of the things that we heard in our travels was that, to the extent that many of the struggling First Nations governments had any kind of discretion over their capital budgets, they were doing the same thing. So the decisions that were being made, as we hear from you and from others at AANDC around reallocation, were also being compounded for the particularly vulnerable or strapped First Nations governments as well.

Mr. Serson: Absolutely. The department, in its most recent presentation that I've referred to, does acknowledge the fact that it is compounding the problem that they have in terms of infrastructure, yes.

Senator Tannas: Thank you.

Senator Raine: I want to go back to your experience when the so-called cap was implemented. It's referred to as an escalation percentage.

Mr. Serson: A cap on the escalator, yes.

Senator Raine: Normally programs escalate, go up or increase at the rate of inflation plus population?

Mr. Serson: Well, it depends, senator, on the nature of the program. The government can bring in some short-term programs where they say, here is the allocation for the next five years or three years. They don't include any price and volume increases after that because they feel that they have budgeted for the program and taken those factors into account.

It's where you have long-term programs like those that are delivered by the Department of Aboriginal Affairs, where you need to regularly account for inflation, population increases and, in the case of First Nations where there is a commitment to comparability, the kinds of investments that particular provinces are making. Because, as I say, the commitment has been that First Nations services should be comparable to services in that particular region.

Senator Raine: I want to get it clear. What year did the cap come in?

Mr. Serson: What did I say, 1997-98?

Senator Raine: At that point, even though everyone knew costs were going to go up and more money would be needed, as a short-term measure to help defeat the deficit, First Nations accepted a 2 per cent cap knowing that would create hardship?

Mr. Serson: Yes.

Senator Raine: And never expecting it to remain in place, which in effect is punitive?

Mr. Serson: Exactly.

Le sénateur Tannas : Lorsque nous nous sommes déplacés, nous avons appris qu'une bonne partie des gouvernements des Premières Nations en difficulté souffraient du fardeau lié à leur pouvoir discrétionnaire sur leurs budgets d'immobilisations. Les décisions se faisaient prendre, comme vous nous le dites et comme d'autres au ministère nous l'ont indiqué, en ce qui concerne les réaffectations, des décisions qui devenaient plus lourdes notamment pour les gouvernements des Premières Nations dans une situation précaire ou financièrement difficile.

M. Serson : Tout à fait. Le ministère, dans son mémoire le plus récent auquel j'ai fait référence, reconnaît le fait qu'il ne fait qu'exacerber le problème en ce qui concerne l'infrastructure.

Le sénateur Tannas : Merci.

La sénatrice Raine : J'aimerais revenir à votre expérience au moment où ce soi-disant plafond a été instauré. On parlait du taux d'indexation.

M. Serson : Le plafond du taux d'indexation, oui.

La sénatrice Raine : Normalement, les programmes coûtent plus cher selon le taux d'inflation et de croissance démographique, n'est-ce pas?

M. Serson : Cela dépend de la nature du programme. Le gouvernement peut créer des programmes de durée limitée en indiquant les crédits disponibles pendant les cinq ou trois prochaines années. Il n'y a aucune indication quant aux hausses de prix ou de volume après la période prévue, car le gouvernement pense qu'il a établi les budgets nécessaires pour le programme et a tenu compte de ces facteurs.

Dans le cas des programmes à long terme, tels que ceux assurés par le ministère des Affaires autochtones, il faut surveiller régulièrement l'inflation, la croissance démographique et, dans le cas des Premières Nations, lorsqu'on s'est engagé à offrir des services comparables, les investissements que font les provinces. Je le répète, on s'est engagé pour que les services offerts aux Premières Nations se comparent aux services offerts dans une région donnée.

La sénatrice Raine : Je veux être sûre de comprendre. Dans quel exercice le plafond a-t-il été introduit?

M. Serson : Qu'ai-je dit, 1997-1998?

La sénatrice Raine : À l'époque, même si tout le monde savait que les coûts allaient augmenter et qu'il fallait prévoir davantage de fonds, les Premières Nations ont accepté un plafond de 2 p. 100 pour aider à réduire le déficit à court terme, en sachant que cela créerait des difficultés?

M. Serson : Oui.

La sénatrice Raine : Et on ne s'attendait pas à ce que ce plafond perdure, ce qui en fait crée des difficultés?

M. Serson : Tout à fait.

Senator Raine: Normally, some programs would have a built-in or designed escalator for different reasons and some would be a fixed program, fixed amounts?

Mr. Serson: Yes.

Senator Raine: At this point we are playing catch-up so maybe we need to write a line in the sand saying going forward there's no more 2 per cent cap, and to re-address the deficits in the infrastructure, we need additional money?

Mr. Serson: Absolutely.

Senator Raine: We shouldn't look at any kind of percentage increase. We should properly budget going forward and have funding available to catch up with the infrastructure. Would that be the way to budget it? It's not a question of just removing the cap.

Mr. Serson: No, I think you and I are thinking along the same lines now. My only qualifier is that I think the cap has to be replaced with reasonable escalators immediately.

Senator Raine: Yes, exactly.

Mr. Serson: Then you can sit down and say, okay, what are the gaps being created in infrastructure and all these other areas? I freely admit that the government has invested significant money over the last five or six years, but we really need to have a look at what kind of an impact that has had given that it's going in on top of the programs that haven't been getting price and volume for very many years.

Senator Raine: Thank you very much.

The Chair: Maybe I would like to wrap up. On the question of reallocation of capital, departments have the right to do that now within their budgets. It may not be right, it may not have a good effect, but it is certainly not an improper practice. So I'm wondering, do you have some recommendations on how we may prevent this from happening?

You've recommended legislative service levels. What about the capital side? We had one document that showed an internal departmental evaluation we were made aware of — with the capital and some facilities maintenance program in 2010 — and it said that regional officials emphasized the importance of targeted funding within the CFM program because targeted programs ensure that the funding cannot be diverted.

Could you tell us what a targeted program is, and is that a way of stopping this practice, please?

Mr. Serson: Again, you're testing my knowledge here, senator, because it is current stuff, but I think by targeted programs they're talking about the investments that have been made in terms of things like waste water, water and sewer. I looked at this at one point recently and found that, for instance, this government, while it was dealing with the deficit, didn't ignore

La sénatrice Raine : Normalement, certains programmes comprendraient un taux d'indexation pour diverses raisons, alors que d'autres prévoient des montants fixes, n'est-ce pas?

M. Serson : Oui.

La sénatrice Raine : Actuellement, nous tentons de nous rattraper, et il faudrait peut-être indiquer clairement qu'il n'y aura plus de plafond de 2 p. 100 et qu'il faut obtenir des fonds supplémentaires pour éliminer les déficits en matière d'infrastructure.

M. Serson : Tout à fait.

La sénatrice Raine : Il ne faudrait pas chercher à établir un pourcentage quelconque. Il faudrait désormais prévoir des budgets corrects ainsi que les fonds nécessaires pour pouvoir se rattraper dans ce dossier. Serait-ce la façon de procéder? Il ne faut pas tout simplement éliminer le plafond.

M. Serson : Non, je crois que vous et moi sommes sur la même longueur d'onde maintenant. J'ajouterais seulement que le plafond doit être remplacé immédiatement par des taux d'indexation raisonnables.

La sénatrice Raine : Tout à fait.

M. Serson : À ce moment-là, on peut se réunir et se demander quelles sont les lacunes créées en matière d'infrastructure et dans tous ces autres domaines. Je reconnais que le gouvernement a investi des sommes considérables au cours des cinq ou six dernières années, mais nous devons vraiment examiner l'impact de cet investissement qui s'ajoute au budget des programmes pour lesquels on n'a pas tenu compte de la hausse des prix ni de la croissance démographique depuis de nombreuses années déjà.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup.

Le président : J'aimerais terminer la série de questions. En ce qui concerne la réaffectation des immobilisations, les ministères peuvent le faire actuellement dans le cadre de leur budget. Ce n'est peut-être pas bien, ce n'est peut-être pas à bon escient, mais ce n'est certainement pas une pratique abusive. Je me demande donc si vous avez des recommandations pour empêcher ce phénomène?

Vous avez recommandé des services qui feraient l'objet d'un cadre législatif. Qu'en est-il des immobilisations? Nous avons consulté une évaluation ministérielle interne portant sur les immobilisations et certains programmes d'entretien des installations en 2010, qui indiquait que les agents régionaux soulignaient l'importance des fonds ciblés pour le programme d'immobilisations et d'entretien, car ainsi, les fonds ne peuvent pas être réaffectés.

Pouvez-vous nous décrire ce que c'est un programme ciblé, et serait-ce une façon d'éliminer cette pratique?

M. Serson : Vous êtes exigeant, sénateur, car c'est un sujet d'actualité, mais je crois que par programmes ciblés, on entend les investissements dans des postes comme le traitement des eaux usées, l'alimentation en eau et les égouts. J'ai réfléchi à cette question récemment et j'ai trouvé, que, par exemple, le gouvernement actuel, lorsqu'il luttait contre le déficit, n'a pas

First Nations. It made a number of targeted investments to try and help things but they were for two or three years, and weren't being sustained beyond that.

On your question about preventing the reallocation of funds, I don't imagine that public servants are doing this without extremely serious consideration. My expertise and my memory may be a little bit fuzzy here, but the way I understand it, Mr. Chair, is that when you have primary and secondary education, or social assistance programming for First Nations, we used to refer to that as "quasi-statutory." There was no federal statute for that, but in the provinces these are legally required services, so reallocation from infrastructure is happening because you are trying to make sure that those quasi-statutory programs remain comparable to the programs offered in the province. Infrastructure doesn't fall into that category, so you feel a freedom to move money from there to make sure you have that quasi-statutory comparability.

If adequate funding is provided to basic services through a fair and reasonable escalator on those services, then the need for reallocation of infrastructure funding will disappear. That's how I would like to see it solved.

The Chair: Thank you very much, Mr. Serson.

Colleagues, I would like to suggest that we move right into the next witness, from Canada's Public Policy Forum. I understand Mr. Serson is willing to remain in the room this morning so we can thank him at the end of this meeting. While we're exchanging chairs, I would like to recognize Senator Enverga from Toronto, Ontario, and Senator Ngo from Ottawa, Ontario. Welcome to the committee.

Colleagues, I'm pleased to welcome our next witness, Ms. Julie Cafley, Vice-President, Public Policy Forum, which describes itself as an independent not-for-profit organization dedicated to improving the quality of government in Canada through enhanced dialogue among the public, private and voluntary sectors.

We look forward to hearing from you. You can expect some follow-up questions from senators. Please go ahead.

Julie Cafley, Vice-President, Public Policy Forum: Good morning. I would like to acknowledge being on the traditional territory of the Algonquin people and thank you for welcoming me this morning. For the past several years the Public Policy Forum, which is a strictly non-profit and non-partisan organization, has been looking at the whole question of Aboriginal participation in the resource sector in terms of economic development opportunities.

This morning I've been asked to speak on behalf of our project — we're at its midpoint, only halfway through the project — looking at First Nations' access to capital for major infrastructure and resource development opportunities.

fait fi des Premières Nations. Il a effectué un certain nombre d'investissements ciblés pour tenter d'aider pendant deux ou trois ans, et ensuite il n'y a eu aucune suite donnée.

Pour ce qui est d'éviter la réaffectation des fonds, je ne crois pas que les fonctionnaires le fassent sans y réfléchir longuement. Ma mémoire et mes connaissances me font peut-être défaut, mais d'après ce que je comprends, monsieur le président, lorsque nous accordions des subventions à l'éducation primaire et secondaire, ou encore à des programmes d'assistance sociale aux Premières Nations, nous appelions cela des services de nature « quasilégislative ». Aucune loi fédérale ne les prévoyait, mais dans les provinces, il s'agit de services prévus par la loi, et on constate donc que des fonds sont réaffectés à l'infrastructure car on voudrait s'assurer que ces programmes de nature « quasilégislative » demeurent comparables aux programmes offerts par la province. L'infrastructure n'étant pas dans cette catégorie, on se sent donc à l'aise de déplacer les fonds d'un poste à l'autre afin d'avoir des services de nature « quasi-législative » comparables.

Si l'on prévoit des fonds suffisants pour offrir des services de base grâce à un taux d'indexation juste et raisonnable, le besoin de réaffecter des fonds pour l'infrastructure disparaîtra. C'est ainsi que je résoudrais le problème.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Serson.

Chers collègues, je vous propose que nous passions au prochain témoin, qui représente le Forum des politiques publiques. On m'a informé que M. Serson est prêt à rester dans la salle ce matin, ce qui nous permettra de le remercier à la fin de la séance. Pendant que nous changeons de place, j'aimerais accueillir le sénateur Enverga, de Toronto, en Ontario, ainsi que le sénateur Ngo, d'Ottawa, de la même province. Bienvenus au comité.

Mesdames et messieurs, j'ai l'honneur d'accueillir notre prochain témoin, Mme Julie Cafley, vice-présidente du Forum des politiques publiques, une organisation indépendante à but non lucratif, voué à améliorer la qualité du gouvernement au Canada grâce à un dialogue amélioré entre les secteurs publics, privés et bénévoles.

Nous sommes impatients de vous entendre. Nous passerons ensuite aux questions des sénateurs. Vous avez la parole.

Julie Cafley, vice-présidente, Forum des politiques publiques : Bonjour. Je tiens à souligner que nous sommes sur le territoire ancestral du peuple algonquin. Merci de m'accueillir aujourd'hui. Au cours des dernières années, le Forum des politiques publiques, une organisation sans but lucratif et non partisane, s'intéresse à la participation autochtone dans le secteur des ressources eu égard aux occasions de développement économique.

On m'a demandé aujourd'hui de parler de notre projet — nous sommes à mi-parcours — portant sur l'accès des Premières Nations à des capitaux pour des projets d'infrastructures majeurs et des possibilités d'exploitation des ressources.

I have four different sections to my presentation this morning, looking at the context and the opportunities. I believe many of you have a copy of our background report, *Getting Together — First Nations and Capital Markets*, which I sent in advance of the session this morning.

I'll provide a brief overview on some of the barriers, some of the solutions in terms of international best practices or best practices that have been used within Canada, as well as some of the preliminary recommendations that are coming out of our dialogue. A lot of what we do includes our leadership level round tables focusing on breaking down the barriers between leaders from different sectors, having First Nations and Inuit leaders at the table with private sector leaders, governments from different levels and non-profit organizations.

The access to capital project looks at many different dimensions from access to commercial financing, public financing, and also the larger and broader and very important issue of financial literacy and financial management. We work in collaboration with a lot of our partners, including some of the recommendations that came out of the National Aboriginal Economic Development Board, and they have all contributed to our work.

Initially, our last piece of work focused on Aboriginal participation in the resource sector, and there are many challenges that were discussed within that project. One was the need for knowledge transfer and transferring of information. There's no cookie-cutter approach, and there are lots of good things that are happening and positive best practices, but information does not seem to be shared. Also, there is the importance of increasing the number of Aboriginal entrepreneurs so that they are very hands-on and engaged in the work of these resource projects; the important question in terms of human capital and increasing the numbers in terms of Aboriginal participation in these projects, community capacity issues; and finally the issues of access to capital and financial literacy.

In terms of access to funding, we're looking at many large private sector projects, tens of millions of dollars and more. Oil, gas, mining, pipeline and transport are a few examples.

In terms of a gap, there seems to be a gap of $43.3 billion, and the latest numbers we have here date back to 2003; so it's probably much more significant today. First Nations and Inuit entrepreneurs receive 1 per cent of one tenth of the $1.84 trillion investments in the Canadian economy. As I mentioned, this is dated back to 2003. We need to place First Nations entrepreneurs on the same financial footing as others in our country.

Mon exposé se divise en quatre sections et portera sur le contexte et les possibilités. Si je ne m'abuse, bon nombre d'entre vous ont une copie de notre rapport contextuel intitulé *Getting Together — First Nations and Capital Markets* que j'ai fait parvenir au comité en prévision de mon témoignage.

Je donnerai un aperçu de certains des obstacles et de quelques solutions — des pratiques exemplaires internationales ou utilisées au Canada. Je parlerai également des recommandations préliminaires formulées dans le cadre de nos dialogues. Nous menons beaucoup de tables rondes auxquelles participent des chefs inuits et des Premières Nations, des dirigeants d'entreprises du secteur privé, des représentants des divers ordres de gouvernements et des représentants d'organisations sans but lucratif dans le but de faire tomber les barrières qui existent entre les dirigeants de différents secteurs.

Le projet d'accès au capital se penche sur de nombreux aspects différents, comme l'accès au financement commercial et public, mais également sur la question plus large, mais très importante, de la connaissance financière et de la gestion financière. Nous travaillons avec de nombreux partenaires, y compris en ce qui a trait aux recommandations formulées par le Conseil national de développement économique des Autochtones, et tous contribuent à nos efforts.

Nos derniers travaux ont porté sur la participation autochtone dans le secteur des ressources et de nombreux problèmes ont été soulevés, notamment la nécessité d'assurer un transfert des connaissances et la mise en commun de l'information. Il n'y a aucune approche universelle. Beaucoup de bonnes choses ont été réalisées et il existe de bonnes pratiques exemplaires, mais il semble y avoir un problème au niveau de la mise en commun de l'information. De plus, il est important d'accroître le nombre d'entrepreneurs autochtones afin qu'ils participent activement aux projets dans le secteur des ressources, d'accroître le capital humain, la participation autochtone à ces projets et la capacité communautaire, et de se pencher sur les problèmes liés à l'accès au capital et à la connaissance financière.

En ce qui concerne l'accès au financement, nous nous intéressons à de nombreux projets d'envergure dans le secteur privé, des projets valant des dizaines de millions de dollars, notamment dans les secteurs pétrolier, gazier, minier et des transports, et des projets de pipelines.

Selon les derniers chiffres que nous avons et qui datent de 2003, il semble y avoir un écart de 43,3 milliards de dollars. Cet écart est probablement plus important aujourd'hui. Les entrepreneurs inuits et des Premières Nations touchent 1 p. 100 d'un dixième du 1,84 billion de dollars investi dans l'économie canadienne. Comme je l'ai souligné, ces données datent de 2003. Les entrepreneurs des Premières Nations doivent pouvoir travailler sur un même pied d'égalité que les autres entrepreneurs du pays.

So in terms of the context, there are many opportunities for investors. We're looking at $315 billion in major resource projects that are near or close to Aboriginal communities. There are 1,200 communities within 200 kilometres, or there are 220 mines and 3,000 exploration projects in Canada alone.

Some positive examples include collaboration in Saskatchewan between the First Nations and Encanto Potash. The First Nations have a 5 per cent equity stake plus royalties in this project. Also the First Nations Bank of Canada, which was collaboration between TD Bank and Saskatchewan Indian Equity Foundation that now has a loan portfolio of $245 million.

Lac Seul in northwestern Ontario has a 9.9 per cent stake in AurCrest Gold, and there are other examples in terms of Osoyoos Indian Band in B.C., La Ronge in Saskatchewan, and Membertou in Nova Scotia, where there is full engagement by the First Nations communities. Another example is Inuvialuit, where the Inuvialuit Investment Corporation has $343 million investment portfolio.

Just as with the Aboriginal youth population in Canada, there are a growing number of youth Aboriginal entrepreneurs. They are younger than their counterparts, and they're growing twice as fast as non-Aboriginal entrepreneurs.

In terms of government support, it is much higher than mainstream Canada. The private sector accounts for only 40 per cent of capital investment versus 95 per cent in the overall Canadian economy, so that's eight times higher.

In terms of the barriers that are impeding large-scale investment, we're looking at a situation where it's still quite paternalistic. The environment is uncertain and overall quite ineffective.

From a legal perspective, obviously the Indian Act is the biggest barrier to economic prosperity, and in terms of access to capital more particularly. From the economic perspective, we're looking at unfamiliarity with credit and equity markets. In regard to inadequate credit information, bands are sometimes treated by big banks as being risky clients rather than creditworthy public sector entities.

There is limited taxation power for First Nations. How can you raise debt if you don't have revenue? A high dependence on the resource sector which can be volatile, an overall lack of financial literacy and financial management and a great need for financial expertise within the communities, a lack of understanding from the perspective of outside investors, a context which is relatively unfamiliar in terms of the economies, customs, et cetera. Finally finding buyers is not easy for the private investors.

Dans le contexte actuel, les possibilités pour les investisseurs sont nombreuses. Des projets de ressource importants d'une valeur totale de 315 milliards de dollars sont en cours près de collectivités autochtones. On compte 1 200 collectivités sur un territoire de 200 km, et il y a 220 mines et 3 000 projets d'exploration au Canada.

Il y a des exemples positifs, notamment la collaboration entre les Premières Nations et la société Encanto Potash, en Saskatchewan. Les Premières Nations détiennent 5 p. 100 des parts dans ce projet, en plus des redevances. De plus, la Banque des Premières Nations du Canada, une collaboration entre la Banque TD et la Saskatchewan Indian Equity Foundation, dispose maintenant d'un portefeuille de prêts de 245 millions de dollars.

Lac Seul, dans la région nord-ouest de l'Ontario, détient 9,9 p. 100 de parts dans la société AurCrest Gold. Il y a d'autres exemples où les collectivités des Premières Nations participent entièrement à des projets, notamment la Bande indienne d'Osoyoos, en Colombie-Britannique, La Ronge, en Saskatchewan, et Membertou, en Nouvelle-Écosse. Il y a également la Société de placement Inuvialuit qui possède un portefeuille d'investissement de 343 millions de dollars.

Tout comme les jeunes entrepreneurs non autochtones, les jeunes entrepreneurs autochtones sont de plus en plus nombreux. Ils sont plus jeunes que leurs homologues et leur nombre croît deux fois plus vite.

Concernant le soutien du gouvernement, celui-ci est beaucoup plus élevé que dans le reste du pays. Le secteur privé compte pour seulement 40 p. 100 du capital investi comparativement à 95 p. 100 dans l'économie canadienne, soit huit fois moins.

Le fait que le système soit encore très paternaliste constitue un obstacle aux investissements à grande échelle. Le système est incertain et, dans l'ensemble, plutôt inefficace.

Sur le plan juridique, bien entendu, la Loi sur les Indiens est le principal obstacle à la prospérité économique, notamment en ce qui a trait à l'accès à du capital. Sur le plan économique, le crédit et les marchés des actions sont méconnus. En ce qui a trait aux renseignements inadéquats en matière de solvabilité, les grandes banques traitent parfois les bandes comme des clients à risque plutôt que des entités du secteur public solvables.

Le pouvoir de taxation des Premières Nations est limité. Comment effacer une dette sans revenus? Il y a une grande dépendance sur le secteur des ressources, un secteur volatile; il y a un manque général de connaissances financières et de gestion financière et un besoin criant d'expertise financière au sein des collectivités; il y a un manque de compréhension de la part des investisseurs extérieurs, notamment sur le plan des économies et des coutumes. Finalement, les investisseurs privés ont de la difficulté à trouver des acheteurs.

As we've already talked about today, obviously the social barriers as well, the poor educational outcomes on reserves, the limited infrastructure on reserve. We're looking at an $8 billion shortfall, as well as a sense of reluctance and the lack of trust in working with outside partners.

We've tried to highlight some solutions that are working and some positive best practices. Some of the examples include the First Nations Regeneration Fund in B.C. that's focused on energy projects; Indigenous Business Australia, which is a Crown corporation that has been created to help enable Aboriginal entrepreneurship; the Ontario Aboriginal Loan Guarantee for energy projects as well; the Indian Business Corporation in collaboration with AltaGas in Alberta, which created a $500,000 loan to fund on-reserve business.

There are three levels of partnerships we've seen: Fully subsidized Aboriginal financial institutions, along with government grants and contributions; and an idea would be to create a government-funded venture capital fund; assisted financing where government provides incentives to private-sector lenders and investors in the form of guarantees; loan loss reserves or tax incentives; and finally fully pledged commercial funding where there's no government support. A positive best practice here would be the First Nations Financial Authority where there is a $90 million public bond issue with 14 bands working together.

Overall there's a need for bold action. There are many challenges facing First Nations entrepreneurs and businesses who want to gain access to capital. There are legislative restrictions, inflexible policies and programs for allocating funds, high costs, long wait times for applications, and concerns about reputational risk.

The success stories and the examples of resilience from participants that have been at our round tables to date demonstrate that investing in First Nations communities and businesses generate social benefits and enhanced financial capacity. This helps build communities that are more self-reliant and sustainable. This can produce benefits for banks, investment firms and pension funds as they help establish a solid reputation upon which communities can grow.

The issue of risk is both for the investors and the First Nations communities. Bank and investment firms have a lack of access to equity as a result of the Indian Act, which creates risk in terms of a lack of security. Other participants pointed to Aboriginal financial institutions that have the ability to repossess assets on behalf of banks and could be used as intermediaries to help reduce the risk.

Nous avons déjà parlé des obstacles sociaux, des mauvais résultats scolaires et des infrastructures limitées dans les réserves. Il y a un manque à gagner de 8 milliards de dollars et les Premières Nations hésitent à travailler avec des partenaires de l'extérieur, car elles ne leur font pas confiance.

Nous avons tenté de souligner quelques solutions qui fonctionnent et quelques bonnes pratiques exemplaires, notamment le First Nations Regeneration Fund, en Colombie-Britannique, qui se concentre sur des projets dans le secteur de l'énergie; l'Indigenous Business Australia, une Société d'État créée pour favoriser l'entrepreneuriat chez les Autochtones; la Garantie d'emprunt pour les Autochtones de l'Ontario pour des projets dans le secteur de l'énergie; et l'Indian Business Corporation, en collaboration avec AltaGas, en Alberta, qui a accordé un prêt de 500 000 $ afin de financer le commerce dans les réserves.

Il y a eu trois types de partenariat : les institutions financières autochtones entièrement subventionnées ainsi que des subventions et contributions du gouvernement — une idée consisterait à créer un fonds de capital de risque financé par le gouvernement —; une aide financière où le gouvernement offre certains incitatifs aux prêteurs et aux investisseurs du secteur privé, comme des garanties, des réserves pour pertes sur prêts et des incitatifs fiscaux; et un financement commercial complet lorsqu'il n'y a aucun soutien gouvernemental. Une des bonnes pratiques exemplaires à ce chapitre serait l'Administration financière des Premières Nations qui dispose d'une notation en obligation de 90 millions de dollars à laquelle participent 14 bandes.

Il faut poser des gestes audacieux. Les entrepreneurs et les sociétés des Premières Nations qui cherchent à avoir accès à du capital doivent surmonter de nombreux obstacles, notamment des restrictions législatives, des programmes et politiques inflexibles pour l'allocation de fonds, des coûts élevés, de longs délais pour le traitement des demandes, et des inquiétudes liées à la réputation.

Les histoires à succès et la faculté d'adaptation des participants à nos tables rondes montrent que l'investissement dans les collectivités et les sociétés des Premières Nations produit des retombées sociales et améliore la capacité financière. Cela favorise l'établissement de collectivités autonomes et durables, et peut être avantageux pour les banques, les entreprises d'investissement et les régimes de pension, puisqu'ils contribuent à créer une bonne réputation sur laquelle peuvent s'appuyer les collectivités.

Les investisseurs et les collectivités des Premières Nations doivent tous les deux composer avec le risque. En raison de la Loi sur les Indiens, les banques et les entreprises d'investissement manquent d'accès à des capitaux, ce qui se traduit par un manque de sécurité et augmente les risques. D'autres participants ont fait remarquer que les institutions financières autochtones ont le pouvoir de saisir des biens au nom des banques et qu'elles pourraient servir d'intermédiaire afin de réduire le risque.

Investing in the Aboriginal financial institution network is a means for banks and major investors to safely gain access to this emerging market. The economic impact of AFIs is based on an estimated $41 million in program and project funding in 2012.

For First Nations businesses and communities, you're looking at fluctuating interest rates, complex balance sheets and funding requirements, long processing wait times and unfavourable loan conditions.

There are just a few and growing numbers of P3s that are examples of private-public partnerships in Canada to date. One example is the Kokish River Hydroelectric Project, and another that's in development is the Atlantic waste and water project proposal in Atlantic Canada.

An international best practice that was raised in our round tables looked at the Infrastructure (Financial Assistance) Act, which was created in the U.K. One option for improving First Nations' access to capital markets would be a federal government guarantee on specific types of borrowing. For example, infrastructure projects to help First Nations gain equity state in large resource developments.

One model that could be used is the U.K.'s Infrastructure (Financial Assistance) Act, which was passed in 2012 and took effect in 2013. It was designed to avoid delays in critical U.K. infrastructure projects caused by adverse credit conditions. It authorizes the government to provide sovereign guarantee up to 40 billion pounds to support infrastructure investments. The guarantee means that the government lends its blue chip credit rating to a project's commercial sponsor. The scheme is open to major infrastructure in sectors such as energy, transport, communications, waste and housing; so that they are seen as growth-boosting products that will help support the local and national economy.

More than half of the first crop of projects under consideration for guarantees is in the energy sector, and a guarantee is provided to support $1 billion of borrowing for an extension of London's underground northern line. Housing also qualifies for support.

I'll go over a couple of the key recommendations, and with all of our reports, we always focus on recommendations not only for government but also for all parties who are engaged. For First Nations, the recommendations are the following: looking at understanding financial requirements of investing firms so that they can develop effective mechanisms to engage in relationships successfully; exploring partnerships with pension funds, specifically those interested in socially responsible investments; identifying business models and cases that showcase successful projects and partnerships; recognizing successes and sharing them

La façon pour les banques et les investisseurs majeurs d'accéder en toute sécurité à ce nouveau marché consiste à investir dans le réseau des institutions financières autochtones. L'impact économique des institutions financières autochtones repose sur un financement de projets et de programmes estimé à 41 millions de dollars, en 2012.

Les collectivités et entreprises des Premières Nations doivent composer avec des taux d'intérêt qui fluctuent, des bilans complexes et exigences complexes en matière de financement, de longs délais de traitement pour les demandes et des conditions de prêts défavorables.

Il n'y a que quelques partenariats public-privé qui peuvent servir d'exemple au Canada, notamment le projet de centrale électrique sur la rivière Kokish et un projet de gestion des déchets et de l'eau potable en cours d'élaboration dans le Canada atlantique.

L'Infrastructure (Financial Assistance) Act, adoptée au Royaume-Uni, a été soulevée lors des tables rondes comme étant une pratique exemplaire internationale. Une façon d'améliorer l'accès des Premières Nations aux marchés financiers serait que le gouvernement fédéral offre des garanties pour certains types de prêts. Par exemple, les prêts pour des projets d'infrastructures visant à aider les Premières Nations à obtenir des parts dans des projets d'exploitation de ressource d'envergure.

Cette loi, adoptée en 2012 et entrée en vigueur en 2013, pourrait servir de modèle. Elle a été conçue pour éviter les délais dans les projets d'infrastructures essentiels au Royaume-Uni causés par des conditions de crédit défavorables. Elle autorise le gouvernement à fournir une garantie souveraine pouvant aller jusqu'à 40 milliards de livres en appui aux investissements en infrastructures. Cette garantie signifie que le gouvernement prête sa cote de crédit au commanditaire commercial d'un projet. Cette option est offerte pour tous les projets d'infrastructures importants dans les secteurs de l'énergie, des transports, des communications, des déchets et du logement, notamment, considérés comme des produits favorisant la croissance et pouvant aider les économies locale et nationale.

Parmi les premiers projets à l'étude pour cette garantie, plus de la moitié étaient dans le secteur de l'énergie. Une garantie est fournie en appui à un projet de 1 milliard de dollars pour le prolongement de la ligne Nord du métro de Londres. Les projets domiciliaires sont également admissibles à cette aide.

Je vais maintenant parler de quelques-unes de nos principales recommandations. Comme c'est le cas dans tous nos rapports, nous mettons l'accent sur les recommandations, non seulement pour le gouvernement, mais également pour toutes les parties concernées. Pour les Premières Nations, nos recommandations sont les suivantes : comprendre les exigences financières des entreprises d'investissement afin d'élaborer des processus efficaces pour la création de partenariats; étudier la possibilité de conclure des partenariats avec des régimes de pension, notamment ceux qui s'intéressent à l'investissement socialement responsable; identifier

amongst communities; transferring of knowledge to help build business acumen; and developing educational opportunities, specifically in the area of finances.

For the finance sector, the recommendations are as follows: improving access to capital for Aboriginal financial institutions; working to better understand the legislative framework for working with First Nations; focusing on solutions to overcoming barriers rather than being deterred by legal complexities; creating equity partnerships as a way to help leverage revenue streams from large-scale investments; and providing a central source of information that identifies sources of capital, both national and regional, and outlines partnership/investment requirements.

For governments, the recommendations are the following: re-examining the loan guarantee programs to increase flexibility while decreasing the red tape; considering taxation sharing programs to increase revenue streams for on-reserve communities; providing information on how to structure financial agreements, engage in negotiations and plan for long-term sustainable economic development; and considering the sovereign guarantee to back loans for First Nations.

As I mentioned, this project is not yet complete, and I will forward to the committee the copy of our final report, which will be out in May after a final round table we're having in April. Rather than focusing on what's broken, we chose to bring players together to focus on how we can increase collaboration and partnerships, but as was mentioned this morning, I like the use of the trust deficit. Obviously, there's a great deal of mistrust and poor communication amongst many of the key players in these discussions. There's a growing recognition that First Nations communities are self-governing with immense untapped potential to contribute to the Canadian economy. By focusing on the recommendations above, obviously, there's not a cookie-cutter approach; however, there are some best practices that do need to be shared.

Thank you.

The Chair: Thank you very much, Ms. Cafley. I wonder if I might start by referring to your recommendation that the federal government consider using its sovereign guarantee to back loans for First Nations. We've heard this recommended by the First Nations Financial Management Board as a great assistance to levering non-government funds, especially on infrastructure projects. Could you provide details on how federal guarantees on borrowing could be implemented in Canada? How would this

les modèles d'affaires et les exemples de projets et de partenariat réussis à mettre en valeur; reconnaître les réussites et les partager avec les autres collectivités afin de bâtir un sens aigu des affaires; et développer des possibilités en matière d'éducation, notamment dans le domaine financier.

Pour le secteur des finances, nos recommandations sont les suivantes : améliorer l'accès au capital pour les institutions financières autochtones; essayer de mieux comprendre le cadre législatif afin de pouvoir travailler avec les Premières Nations; mettre l'accent sur les solutions afin de surmonter les obstacles plutôt que de se laisser décourager par les complexités juridiques; créer des partenariats en capitaux afin de tirer avantage des flux de rentrée qui découlent des investissements à grande échelle; et fournir une source centrale d'information qui permet d'identifier les sources de capitaux, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle régionale, et qui souligne les exigences en matière de partenariats et d'investissement.

Pour les gouvernements, nos recommandations sont les suivantes : revoir les programmes de garantie de prêt afin de les rendre plus flexibles tout en réduisant les lourdeurs administratives; étudier la possibilité de mettre en place des programmes de partage des impôts afin d'accroître les sources de revenus pour les collectivités dans les réserves; fournir des renseignements sur la façon de structurer des ententes financières, de participer à des négociations et de planifier le développement économique durable à long terme; et étudier la possibilité d'offrir des garanties souveraines en appui aux prêts des Premières Nations.

Comme je l'ai déjà souligné, ce projet n'est pas encore terminé. Je ferai parvenir au comité une copie de notre rapport définitif qui devrait être publié en mai après notre dernière table ronde qui doit avoir lieu en avril. Plutôt que de mettre l'accent sur ce qui ne fonctionne pas, nous avons choisi de réunir des intervenants afin de trouver des façons d'accroître la collaboration et les partenariats. Mais, comme on l'a déjà dit, il y a un déficit de confiance. Bien entendu, il y a beaucoup de méfiance et un manque de communication entre les différents intervenants. On reconnaît de plus en plus que les collectivités des Premières Nations sont autonomes et qu'elles offrent un potentiel immense encore inexploité pour l'économie canadienne. En mettant l'accent sur les recommandations dont je viens de parler... Bien entendu, il n'y a pas d'approche unique. Toutefois, il existe de bonnes pratiques exemplaires qui méritent d'être partagées.

Merci.

Le président : Merci beaucoup, madame Cafley. J'aimerais d'abord revenir sur votre recommandation selon laquelle le gouvernement fédéral devrait étudier la possibilité d'offrir des garanties souveraines en appui aux prêts des Premières Nations. Le Conseil de gestion financière des Premières Nations a également fait cette recommandation soulignant que cela aiderait beaucoup à tirer avantage des fonds non gouvernementaux, notamment pour des projets

be done?

Ms. Cafley: I think the U.K. model that I outlined provides a good best practice and a template in terms of how it works. Obviously, there need to be parameters set in terms of the type of projects and the amount of support that will be backed. However, the U.K. infrastructure model provides a good approach for that, and I could provide further information to the committee about that.

The Chair: Thank you.

Senator Enverga: Thank you for the presentation. In some discussion documents that I have read, the PPF suggested that the First Nations Management Board encourage more bands to submit themselves to the board's certification process. Can you explain that to me a little more? If all the bands submit, will they be qualified for that?

Ms. Cafley: I think it does require a certain level of financial literacy and financial management. I think that it helps support the idea that sometimes outside sources are needed to help support different bands in these processes. However, it provides a different level of accreditation in terms of sound business practice. I know we discussed earlier the idea of the audit, but there might be a more positive way to encourage that solid transparency and open accounting.

Senator Enverga: Is there any pushback as to why not all the First Nations are going into this?

Ms. Cafley: It's a question of capacity, quite honestly. We were shocked in terms of our first level of round tables at the lack of information sharing and knowledge transfer happening between communities, and whether that be with impact benefit agreements or whatever else it might be, a real strong need to connect between communities. That helps contribute a lot in the area of trust because there's obviously a resistance to seek knowledge from anyone. But amongst communities, there's a great deal of opportunity in terms of more important sharing, and that would be a good way of doing it.

Senator Enverga: What communities would most likely benefit from this?

Ms. Cafley: We were talking before about the issues that exist in terms of education and social conditions. These are obviously communities that are much healthier and have an opportunity. For many communities in Canada, as we all know, this isn't even an option. These are communities that have been working at this for a long time. It's an elite number of communities that are able to enter in equal partnerships with a lot of these mining operations or energy operations, and it is a small number of communities, obviously.

Senator Enverga: When you say "elite," how many First Nations would that be?

d'infrastructures. Pourriez-vous donner plus de détails sur la façon dont ces garanties seraient mises en œuvre au Canada? Comment cela se ferait-il?

Mme Cafley : Je crois que le modèle britannique dont j'ai parlé constitue une bonne pratique exemplaire et un bon exemple de ce qui fonctionne. Bien entendu, il faudrait fixer des critères pour les types de projets admissibles et les sommes qui seraient garanties. Toutefois, le modèle d'infrastructure britannique constitue une bonne approche à cet égard. Je pourrais faire parvenir plus d'informations à ce sujet au comité.

Le président : Merci.

Le sénateur Enverga : Merci pour cet exposé. Dans certains des documents de discussions que j'ai consultés, le FPP prétend que le Conseil de gestion financière des Premières Nations devrait encourager plus de bandes à présenter elles-mêmes leur demande dans le cadre du processus d'homologation du conseil. Pourriez-vous nous donner plus de détails à ce sujet? Si toutes les bandes présentent une demande, seront-elles admissibles?

Mme Cafley : Je crois qu'il est nécessaire de posséder des connaissances financières et d'avoir des compétences en gestion financière. Cela aide à soutenir l'idée selon laquelle il est parfois nécessaire de faire appel à des sources externes pour accompagner les bandes dans ce genre de processus. Toutefois, le conseil offre un niveau d'homologation différent eu égard à de saines pratiques commerciales. Nous avons déjà parlé de la vérification, mais il y a peut-être une façon plus positive d'encourager la transparence et la comptabilité ouverte.

Le sénateur Enverga : Savons-nous pourquoi ce ne sont pas toutes les Premières Nations qui présentent une telle demande?

Mme Cafley : Très sincèrement, c'est une question de capacité. Nous avons été choqués de constater lors de nos premières tables rondes à quel point la mise en commun de l'information et le transfert des connaissances entre les collectivités font défaut, notamment en ce qui a trait aux ententes sur les répercussions et les avantages. Les collectivités doivent communiquer entre elles. Cela joue beaucoup sur la confiance, car elles hésitent à chercher de l'information ailleurs. Elles doivent mieux communiquer entre elles, et ceci serait une bonne façon de favoriser cette communication.

Le sénateur Enverga : Quelles sont les collectivités qui en profiteraient le plus?

Mme Cafley : Nous avons parlé plus tôt des problèmes en matière d'éducation et de conditions sociales. Bien entendu, certaines collectivités se portent mieux que d'autres et offrent plus de possibilités. Mais, comme nous le savons, pour de nombreuses collectivités au pays, ce n'est pas une option. Ces collectivités travaillent à ce problème depuis un long moment. Seul un petit nombre de collectivités est en mesure de conclure des partenariats égaux avec des sociétés d'exploitation minière ou du secteur de l'énergie. Elles sont peu nombreuses.

Le sénateur Enverga : Lorsque vous parlez d'un groupe restreint, de combien de Premières Nations s'agirait-il?

Ms. Cafley: I wouldn't be able to suggest a percentage, but the ones doing this well are well known, for example, the ones I named in my presentation. Membertou is an excellent example as well as Osoyoos in B.C. The communities around Fort McMurray have been doing this for a long time.

Senator Beyak: Thank you very much. That was informative. You brought up right at the start the issues about placing the entrepreneurs at the same financial footing as others in Canada, and I'm worried about education, just as you said. There are only a few communities. Could your round tables discuss that a little more? With the fall of Bill C-33 and the collaboration between the Prime Minister and former Chief Atleo, I don't know where education is going to go, and there are so many reserves now that just can't teach their kids the basic three Rs, let alone financial management or business expertise. Is there a venue or a forum in your round table where you could bring that forward?

Ms. Cafley: We haven't focused specifically on that. Obviously, we realize the huge need. In our most recent project — I didn't work on it, but I could get more information for the committee — we focused on indigenous participation at the ECD level and the impacts of investing in our under-fives in terms of the impacts that that could have long term. I think that's where we need to begin, at that young age level, so we focused, in terms of education, on early childhood education and development. However, there's a huge need to have further discussion and to have full engagement.

In many ways, we have been quite fortunate because when we've brought people together, for example, on the access to capital project, we worked with the First Nations Financial Management Board, Vancity and RBC as project partners along with the Government of Canada. With all of our projects we have many partners, and it enables a forum where people can come together leaving at the door a lot of the baggage that they often have.

Senator Beyak: Thank you, chair.

The Chair: Thank you. Ms. Cafley, in one of your discussion documents, the Public Policy Forum has written the following:

> First Nations will not be able to realize the full potential of their taxing powers — present and future — unless they can overcome their members' widespread aversion to taxation.

Could you describe the types of arrangements in place in First Nations across the country to collect taxes? Tell us what you think could be done to encourage First Nations to collect specifically property taxes.

Mme Cafley : Je ne pourrais pas vous donner de pourcentage, mais les Premières Nations qui réussissent bien sont connues. Ce sont celles que j'ai nommées dans mon exposé, entre autres. Les Premières Nations de Membertou et d'Osoyoos en Colombie-Britannique seraient un bon exemple. Les communautés à proximité de Fort McMurray le font depuis longtemps.

La sénatrice Beyak : Merci beaucoup. C'était très instructif. Vous nous avez dit dès le départ qu'il fallait mettre les entrepreneurs sur le même pied d'égalité que les autres au Canada, et je m'inquiète de l'éducation, tout comme vous. Il n'y a que quelques collectivités. Est-ce que vous en parlez un peu dans le cadre de vos tables rondes? Compte tenu du projet de loi C-33 et de la collaboration entre le premier ministre et l'ancien chef Atleo, je ne sais pas où s'en va l'éducation, et il y a de nombreuses réserves en ce moment qui n'arrivent même pas à enseigner l'essentiel à leurs enfants, sans parler de la gestion des finances ou de l'expertise des affaires. Y a-t-il une tribune dans laquelle vous pourriez soulever ce problème?

Mme Cafley : Nous ne nous sommes pas concentrés là-dessus précisément. Évidemment, nous réalisons qu'il y a un besoin énorme. Dans notre plus récent projet — je n'ai pas travaillé là-dessus, mais je pourrais obtenir plus d'information si vous le souhaitez —, nous nous sommes penchés sur la participation des Autochtones dans le développement de la petite enfance et les répercussions à long terme de nos investissements visant nos enfants de moins de cinq ans. Je crois que c'est là où il faut commencer, alors nous avons concentré notre attention sur le développement de la petite enfance. Cependant, il est extrêmement impératif de tenir d'autres discussions et de pouvoir compter sur un soutien complet.

À bien des égards, nous avons été chanceux parce que nous avons pu réunir des gens. Par exemple, dans le cadre du projet sur l'accès au capital, nous avons travaillé en partenariat avec le Conseil de gestion financière des Premières Nations, Vancity et RBC ainsi qu'avec le gouvernement du Canada. Nous avons de nombreux partenaires dans tous nos projets, et cela permet aux gens d'échanger et d'enrichir leur bagage de connaissances.

La sénatrice Beyak : Merci, monsieur le président.

Le président : Merci. Madame Cafley, dans l'un de vos documents de discussion, le FPP souligne que :

> Les Premières Nations ne pourront réaliser le plein potentiel de leurs pouvoirs d'imposition — présents et futurs — si elles ne surmontent pas leur aversion pour les impôts.

Pouvez-vous décrire les arrangements en place au sein des Premières Nations du pays pour percevoir des impôts? Que pourrait-on faire pour inciter les Premières Nations à percevoir des impôts fonciers?

Ms. Cafley: Absolutely. I think the whole area of taxation is something that First Nations communities are obviously quite averse to, and that's probably in direct relation to the lack of trust they have with government more broadly.

There are some examples, and I don't have them here to cite, but I know we have them available within our reports, positive examples where bands have engaged in tax regimes within their own communities. This has been done through a system of collegial governments, and it has been quite successful. I can pull out some of those case studies and provide them to the committee, if you're interested.

The Chair: I would appreciate if you could do that through the clerk. Thank you.

Senator Enverga: You mentioned quite a few times that the greatest barrier is the Indian Act, and in particular, there is no security.

In your discussions, has there been any pushback from the First Nations that it will diminish their heritage or affect the whole band's security? Has there been any discussion like that?

Ms. Cafley: In all of our discussions there is a strong aversion to the Indian Act and the limitations that it places on First Nations entrepreneurs in terms of accessing capital in particular. I don't know if I've answered your question fully.

Senator Enverga: You must know that we passed a bill to tinker around or maybe remove some of the Indian Act rights. You must know that.

Ms. Cafley: Yes.

Senator Enverga: What is your number one suggestion as to what we should do to make sure the Indian Act is good for the First Nations?

Ms. Cafley: I don't have that prepared right now, but I would actually love that opportunity. I would have to review the act in detail. I wouldn't be able to provide an answer right now.

Senator Enverga: Thank you.

Senator Raine: Thank you very much for being here. You've seen a lot in your roundtables. We've been looking a little bit at public-private partnership possibilities, and it doesn't seem like it's very easy for them to actually work. I'm wondering if the sovereign guarantee could assist in that process.

Ms. Cafley: I think absolutely. Yes, the sovereign guarantee would provide the backstop, essentially, to the First Nations communities to enable them to enter into those partnerships much more easily, so absolutely.

Mme Cafley : Je crois que les collectivités des Premières Nations sont très réfractaires à toute la question de l'imposition, et c'est probablement attribuable au manque de confiance qu'elles ont à l'égard du gouvernement de façon générale.

Il y a quelques exemples, que je ne peux pas vous citer aujourd'hui, mais qui se trouvent dans nos rapports, des exemples positifs où les bandes ont pris part à des régimes fiscaux au sein de leur collectivité. Cela s'est fait dans le cadre d'un processus de collaboration et a donné de très bons résultats. Je pourrais transmettre certaines de ces études de cas au comité, si cela vous intéresse.

Le président : Je serais très heureux si vous pouviez les transmettre à la greffière. Merci.

Le sénateur Enverga : Vous avez indiqué à quelques reprises que le plus grand obstacle était la Loi sur les Indiens et, en particulier, le fait qu'il n'y avait aucune sécurité.

Dans vos discussions, y a-t-il eu de la résistance de la part des Premières Nations, qui estiment que cela va diminuer leur patrimoine ou nuire à la sécurité de toute la bande? Tient-on ce genre de discussion?

Mme Cafley : Dans toutes nos discussions, il y a une aversion manifeste à l'endroit de la Loi sur les Indiens et des limites qu'elle impose aux entrepreneurs des Premières Nations pour ce qui est d'avoir accès aux capitaux. Je ne sais pas si j'ai bien répondu à votre question.

Le sénateur Enverga : Vous devez savoir que nous avons adopté un projet de loi afin de modifier ou peut-être de supprimer certaines dispositions de la Loi sur les Indiens. Vous devez être au courant.

Mme Cafley : Oui.

Le sénateur Enverga : Quelle mesure proposeriez-vous pour nous assurer que la Loi sur les Indiens est favorable aux Premières Nations?

Mme Cafley : Je n'ai rien préparé à ce sujet, mais j'aimerais avoir la possibilité d'examiner la loi en profondeur. Je ne suis pas en mesure de vous répondre pour l'instant.

Le sénateur Enverga : Merci.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup d'être ici aujourd'hui. J'imagine que vous en voyez beaucoup dans le cadre de vos tables rondes. Nous avons un peu examiné les possibilités de partenariats public-privé, et il semble que cette option ne soit pas facile à utiliser. Je me demande si la garantie souveraine pourrait aider dans ce processus.

Mme Cafley : Absolument. En effet, la garantie souveraine procurerait un filet de sécurité aux collectivités des Premières Nations pour leur permettre de participer plus facilement à ces partenariats.

Senator Raine: From your perspective, given that there is a fiduciary duty from the federal government toward First Nations, so we know there will be a flow of revenue, does it make sense, then, to use that guarantee to attract outside capital? We've got a big catch-up job to do in terms of infrastructure.

Ms. Cafley: I think what the sovereign guarantee does is it's more empowering than other more paternalistic measures that existed in the past. It is a way of empowering and leveraging those opportunities, and it provides First Nations with an opportunity to have a stake in those major projects. Absolutely, I think it's a much more positive approach.

Senator Raine: The U.K. model of sovereign guarantee is relatively new. Have they had experience in how it has unlocked that private sector funding?

Ms. Cafley: Yes, it has just begun. We have more of a substudy that we've done specifically on this, which I will send to the committee. It has only been close to 18 months, but up until now it has proven successful.

Senator Raine: I know there have been government guarantees used in Canada before — for instance, I believe in the Churchill Falls financing — so we are not on new ground here. It has been done in Canada, but you're saying the U.K. model seems to have given it a framework that you would call best practice?

Ms. Cafley: Yes, absolutely. There is obviously the Ontario loan guarantee, which I have heard criticisms about. It was set out with good intentions, but it hasn't necessarily been as successful in practice, from what I understand. The U.K. model seems to be more in line in terms of what we would consider best practice, but it is early.

Senator Raine: Thank you very much. That was very helpful.

Senator Tannas: My question is following on this a little bit. I wonder if Mr. Serson could give us his perspective, having prepared budgets and been part of that.

A loan guarantee such as what is being described here, how would that be accounted for? Do you have any sense of that? If we said we're going to solve the infrastructure deficit and post a $5 billion loan guarantee, and by implication, then, future governments will need to help the First Nations find a payment stream to make that all work, otherwise what's the point? Would $5 billion be accounted for in a fiscal year, or would it be if the guarantee was called? Do you have any sense of that? Have you seen this movie before?

Mr. Serson: I should know, senator, having spent a couple of years at Finance, but frankly, I do not remember how they would account for something like that.

Senator Tannas: It's intriguing. Do you agree?

Mr. Serson: Yes. It shouldn't be hard, if the committee is interested, to get an answer to that question.

La sénatrice Raine : De votre point de vue, étant donné que le gouvernement fédéral a une obligation fiduciaire à l'égard des Premières Nations, et qu'il y aura forcément un flux de revenus, serait-ce logique, à ce moment-là, de se servir de cette garantie pour attirer des capitaux de l'extérieur? Nous avons beaucoup de rattrapage à faire sur le plan des infrastructures.

Mme Cafley : Je pense qu'une garantie souveraine laisse plus de latitude que les autres mesures paternalistes prises par le passé. C'est une façon d'exploiter ces possibilités, et cela permet aux Premières Nations de s'investir elles-mêmes dans ces projets d'envergure. C'est sans contredit une approche positive.

La sénatrice Raine : Le modèle britannique de garantie souveraine est relativement nouveau. A-t-on vu comment cette garantie pouvait favoriser le financement du secteur privé?

Mme Cafley : Oui, cela ne fait que commencer. Nous avons réalisé une étude là-dessus, que je transmettrai au comité. Cela fait à peine 18 mois, mais jusqu'à maintenant, cela semble se révéler fructueux.

La sénatrice Raine : Je sais qu'on a accordé des garanties gouvernementales auparavant au Canada — par exemple, dans le cas du projet des chutes Churchill, si je ne me trompe pas —, alors il n'y a là rien de nouveau. Cela s'est déjà fait au Canada, mais vous dites que le modèle britannique semble lui avoir donné un cadre que vous qualifieriez de pratique exemplaire?

Mme Cafley : Absolument. Il y a évidemment la garantie de prêt de l'Ontario, qui a fait l'objet de critiques. On l'a établie avec de bonnes intentions, mais elle n'a pas donné les résultats escomptés, d'après ce que je comprends. Le modèle britannique semble être plus conforme à ce que nous pourrions considérer comme une pratique exemplaire, mais il est encore trop tôt pour donner un avis définitif.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup. C'est très utile.

Le sénateur Tannas : Ma question s'inscrit un peu dans la même veine. J'aimerais que M. Serson me donne son avis, étant donné qu'il a préparé des budgets et pris part à ce processus.

Une garantie de prêt, comme on vient tout juste de le décrire, serait comptabilisée de quelle façon? Avez-vous une idée? Si nous disons que nous allons éliminer le déficit en matière d'infrastructure et fournir une garantie de prêt de 5 milliards de dollars, à ce moment-là, les gouvernements futurs devront aider les Premières Nations à trouver les moyens de le rembourser, autrement, à quoi cela sert-il? Les 5 milliards de dollars seraient-ils comptabilisés dans un exercice financier? Avez-vous une idée? Avez-vous déjà vu ce scénario auparavant?

M. Serson : Sénateur, je devrais le savoir, ayant passé quelques années au ministère des Finances, mais honnêtement, je ne me souviens pas de la façon dont cette garantie est comptabilisée.

Le sénateur Tannas : C'est intriguant, n'est-ce pas?

M. Serson : Oui. Si cela vous intéresse, il ne serait pas difficile d'obtenir la réponse à cette question.

Senator Tannas: Would you say we could get the answer from Finance?

Mr. Serson: Absolutely.

Senator Tannas: Great. Thank you.

The Chair: Colleagues, I would like to thank both of the witnesses for an informative round.

I will just note before we close that our interim report on housing will be tabled today, and I would encourage all members to speak to it. I think there will be 15 days to do so. Mr. Serson?

Mr. Serson: I just wanted to thank the committee for this opportunity one more time. I have been concerned, as you could hear, about this 2 per cent cap for 18 years. This is the first time I've been invited to a committee for a fulsome discussion of the issue, and I really appreciate that, and I thank you very much.

The Chair: Well, thank you. We appreciate you being here.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, February 18, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:50 p.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Dennis Glen Patterson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good evening. Welcome to all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples here in the room or via CPAC or the Web, including I believe our deputy chair. I say "hello" to her.

I'm Dennis Patterson from Nunavut. I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. Our mandate is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally.

This evening we're pleased to hear testimony on a specific order of reference authorizing us to examine and report on the challenges and potential solutions relating to infrastructure on reserves, including housing, community infrastructure and innovative opportunities for financing, as well as more effective collaborative strategies.

We have completed our hearings on housing and are now focusing our study on infrastructure, although the two are linked, of course. Today we are pleased to hear from two witnesses —

Le sénateur Tannas : Pourrions-nous obtenir la réponse auprès du ministère des Finances?

M. Serson : Absolument.

Le sénateur Tannas : Très bien. Merci.

Le président : Chers collègues, je tiens à remercier nos deux témoins pour cette séance très instructive.

Je tiens à signaler que notre rapport provisoire sur le logement sera déposé aujourd'hui, alors j'encouragerais tous les membres à en parler. Je crois que nous disposons de 15 jours. Monsieur Serson?

M. Serson : Je tiens de nouveau à remercier le comité de m'avoir donné cette occasion de témoigner devant vous aujourd'hui. Comme vous le savez, je suis préoccupé par ce plafond de 2 p. 100 depuis 18 ans. C'est la première fois qu'un comité m'invite à discuter de cette question en profondeur, et je vous en suis très reconnaissant.

Le président : Merci. Nous sommes très ravis que vous ayez été des nôtres aujourd'hui.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 18 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 50, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs ainsi qu'aux membres du public qui assistent à cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones ou qui la regardent sur la chaîne CPAC ou sur le Web, dont, je crois, notre vice-présidente, que je salue.

Je suis Dennis Patterson, du Nunavut, et j'ai le privilège de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Le comité a pour mandat d'examiner des projets de loi et des questions qui ont trait aux peuples autochtones du Canada en général.

Ce soir, nous entendrons des témoignages dans le contexte d'un ordre de renvoi précis nous autorisant à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes et les solutions possibles en matière d'infrastructure dans les réserves, notamment pour ce qui est du logement, des infrastructures communautaires, des options de financement novatrices et des stratégies de collaboration plus efficaces.

Nous avons terminé nos audiences sur la question du logement et nous axerons maintenant notre étude sur l'infrastructure, même si ces deux sujets sont liés, bien entendu. Aujourd'hui, nous

Birch Narrows First Nation and Lac La Ronge Indian Band — who will speak to us of their challenges and successes relating to infrastructure.

Birch Narrows is located 580 kilometres northwest of Saskatoon and has a registered population of 665 band members, I believe, half of whom live on reserve. In 2009 the Governments of Canada and Saskatchewan partnered with the First Nation to provide funding to build a school on the reserve.

La Ronge is located in north central Saskatchewan. It is the largest First Nation in that province, with a population of almost 10,000. In 2004 the band established a home ownership strategy with a contribution by Indian Affairs and Northern Development Canada and supported by a Bank of Montreal program that assists First Nations to construct and obtain mortgages for homes on reserve.

We are very anxious to hear about both these initiatives. Before we do, I would like to go around the table and ask members of the committee to introduce themselves. We can start on my right, please.

Senator Tannas: Scott Tannas from Alberta.

Senator Raine: Senator Nancy Greene Raine from B.C.

Senator Enverga: Tobias Enverga, a senator from Ontario.

Senator Beyak: Senator Lynn Beyak from Ontario.

Senator Ngo: Senator Ngo from Ontario.

Senator Watt: Charlie Watt from Kuujjuaq.

The Chair: Members of the committee, I know you will help me to welcome our guests, Chief Jonathon Sylvestre, Birch Narrows First Nation, and Tayven Roberts, Director of Public Works & Housing for Lac La Ronge Indian Band. We look forward to your presentations.

Jonathon Sylvestre, Chief, Birch Narrows First Nation: I thank Chairman Patterson for giving me this opportunity to speak on this very important issue.

A little clarification: Our population is 734.

The Chair: Sorry about that.

Mr. Sylvestre: I'll just get right to the text.

I come to speak on behalf of my First Nation, Birch Narrows, and give you a realistic and brutally honest picture of what my people endure as a result of both a lack of housing and substandard housing.

Due to the poor housing situation, we have a breakdown in the social fabric of the community, with high unemployment, substance abuse issues, health issues and low education levels.

entendrons les témoignages de représentants de la Première Nation Birch Narrows et de la bande indienne du lac La Ronge, qui nous parleront de leurs défis et réussites en matière d'infrastructure.

La Première Nation Birch Narrows est située à 580 kilomètres au nord-est de Saskatoon et compte 665 membres enregistrés, je crois, dont la moitié habite dans la réserve. En 2009, les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan ont formé un partenariat avec la Première Nation pour financer la construction d'une école dans la réserve.

La Première Nation de La Ronge, pour sa part, est située au centre-nord de la Saskatchewan. Elle est la plus nombreuse de la province avec près de 10 000 membres. En 2004, la bande s'est dotée d'une stratégie d'accès à la propriété grâce à une contribution du ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord et l'appui d'un programme de la Banque de Montréal qui aide les Premières Nations à construire des habitations en réserve et à obtenir des prêts hypothécaires.

Nous sommes impatients d'en apprendre plus au sujet de ces initiatives. Mais avant, j'aimerais que les membres du comité se présentent à tour de rôle, en commençant à ma droite.

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta.

La sénatrice Raine : Sénatrice Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Enverga : Sénateur Tobias Enverga, de l'Ontario.

La sénatrice Beyak : Sénatrice Lynn Beyak, de l'Ontario.

Le sénateur Ngo : Sénateur Ngo, de l'Ontario.

Le sénateur Watt : Charlie Watt, de Kuujjuaq.

Le président : Nous allons maintenant accueillir nos invités, soit le chef Jonathon Sylvestre, de la Première Nation Birch Narrows, et Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement, de la bande indienne du lac La Ronge. Nous avons hâte d'entendre vos exposés.

Jonathon Sylvestre, chef, Première Nation Birch Narrows : Je remercie le président Patterson de me permettre de témoigner au sujet de ce dossier très important.

J'aimerais tout d'abord préciser que nous comptons 734 membres.

Le président : Toutes mes excuses.

M. Sylvestre : Je vais maintenant commencer mon exposé.

Je suis ici au nom de ma Première Nation, Birch Narrows, pour vous brosser un tableau réaliste et brutalement honnête de ce que mon peuple doit endurer à cause de la pénurie de logement et de logements insalubres.

Les piètres conditions de logement ont entraîné la détérioration du tissu social de la communauté, qui souffre notamment d'un taux de chômage élevé, de problèmes de consommation de drogues, de problèmes de santé et d'un faible niveau d'éducation.

Many of our families face overcrowding in their homes with an average of eight people per unit. Due to the northern location we also have higher economic costs to repair, maintain and run these homes.

As the Chief of Birch Narrows, I receive dozens of calls every week from the people in the community, needing things repaired in their houses, and I can only help the ones whose situation is most dire.

Through our funding agreement there is only enough money to renovate a few homes and nothing to build new ones. The amount we receive is only $113,367 in band-based capital or housing dollars and as well as our community buildings.

We have 80 units to maintain. Many of these units are 30 to 40 years old and were built at a time when standards were low. As a result, many of these houses do not meet today's building code standards. Mould, insulation, heating systems, electrical systems, plumbing and poor overall construction are all factors in these houses being of low quality.

Today, as a result of low funding, we are unable to insure any of our band-owned homes. Therefore, if we lose a house to a fire or other event, we cannot replace it. This is a problem that many First Nations have faced for over the past 20 years.

Issues of overcrowding and substandard housing have led to a number of health and social problems. Infants, children and elders in houses with overcrowding and substandard homes have been susceptible to respiratory problems or other sicknesses. We have had a problem with an outbreak of TB. Children living in these houses get sick more often and as a result do not go to school on a regular basis.

Children and youth living under these conditions tend to wander the community and engage in antisocial behaviour, with drug and alcohol use increasing. Poor living conditions force the youth to look for other places to be, and they wander throughout the community all hours of the evening. Many of them do not attend school, and if they do, they attend hungry or tired.

Quite often, little learning takes place. Many of these young people do not finish Grade 12 and have limited options for employment and training. Social assistance is their only other option. They wind up having children and again no housing. This becomes a vicious generational cycle. We will have another lost generation.

Because of low educational levels, addictions and a lack of hope for the future, over 30 per cent of our community members are unemployed and rely on social assistance to survive. In order

Bon nombre de nos familles vivent dans des habitations surpeuplées comptant en moyenne huit occupants chacune. C'est sans compter les coûts élevés de réparation et d'entretien liés à notre éloignement géographique.

Comme je suis le chef de Birch Narrows, des dizaines de membres de la communauté me téléphonent chaque semaine pour me dire que leur maison a besoin de réparations, et je ne peux aider que ceux dont la situation est la plus critique.

L'entente de financement ne permet de rénover que quelques maisons. Aucune maison neuve n'a été construite. Nous ne recevons que 113 367 $ au titre du fonds d'immobilisation de la bande ou du logement, incluant les édifices communautaires.

Nous devons assurer l'entretien de 80 unités, dont un grand nombre ont 30 ou 40 ans et ont été construites à une époque où les normes étaient peu élevées, ce qui fait qu'elles ne sont pas conformes aux normes actuelles du code du bâtiment. Des problèmes de moisissure, d'isolation, de chauffage, d'électricité, de plomberie et de construction font que ces maisons sont de piètre qualité.

Aujourd'hui, à cause du faible financement, nous sommes incapables d'assurer les maisons détenues par la bande. Par conséquent, si une de ces maisons est détruite à la suite d'un incendie ou d'un autre événement, nous sommes incapables de la remplacer. C'est un problème auquel de nombreuses Premières Nations sont aux prises depuis une vingtaine d'années.

Les problèmes de surpeuplement et de logements insalubres ont entraîné divers problèmes sociaux et de santé. Les bébés, les enfants et les aînés entassés dans des habitations insalubres sont susceptibles de développer des problèmes respiratoires ou d'autres maladies. Nous avons déjà eu une épidémie de tuberculose. Les enfants qui habitent ces maisons tombent malades plus souvent, et ne peuvent donc pas aller à l'école de façon régulière.

Les enfants et les jeunes qui vivent dans ces conditions ont tendance à errer dans la communauté et à adopter des comportements antisociaux. La consommation de drogue et d'alcool est en hausse. Les piètres conditions de logement forcent les jeunes à chercher d'autres endroits pour se réunir, et ils errent dans la communauté toute la soirée. Ils sont nombreux à ne pas aller à l'école, et s'ils le font, ils s'y présentent affamés ou épuisés.

Ils ont souvent des difficultés d'apprentissage. Ils sont nombreux à ne pas terminer leur 12^{e} année, et leurs perspectives de formation et d'emploi sont donc limitées. L'aide sociale devient leur seule option. Ils finissent par avoir eux-mêmes des enfants, mais toujours pas d'endroit où habiter. Tout cela se transforme en un cercle vicieux générationnel, et nous aurons perdu une autre génération.

À cause des faibles niveaux d'éducation, des problèmes de dépendance et d'un manque d'espoir face à l'avenir, plus de 30 p. 100 des membres de notre communauté sont sans emploi et

to find employment, our people must leave the community to find a job in Alberta or the mines. How can anyone get a job and start a family if you don't have a home to come back to?

As the chief of this community, I see this every day and feel powerless to effect change when a basic need and the rights of our people are not being met.

In conclusion, Birch Narrows Dene Nation exists now as the equivalent of a Third World country in a First World country. All the wealth of this country was acquired from the lands we signed the treaties for, and none of that wealth benefited our people. Many of the problems we currently face at the community level are due in part to a lack of shelter for our people. If you believe in Maslow's hierarchy of needs, unless people's basic needs are met, they cannot move to higher needs. Our population has grown over 80 per cent during the last 20 years and yet the resources have not increased at all. We have received $113,367 for the last 20 years. That has not been indexed to inflation, which, if you peg it at 1.5 per cent conservatively, is only worth $84,741 today.

Eighty per cent more people and 25 per cent less money; how do we overcome these obstacles? My First Nation is behind the eight ball as so many are and cannot move forward without more resources. Our very existence is in danger as our very culture and language are tied to the land that we live on.

In Birch Narrows Dene Nation's current situation, it is crucial to get more financial resources to bring our housing stock up to a national standard. Our people need to have their basic needs met if there is any hope of them moving on to a greater independence.

Just to meet the minimum change due to inflation, our band-based capital should be increased to $152,689, based on inflation at 1.5 per cent for 20 years, which is a 34.7 increase.

Further, the band-based capital should be increased by 80.7 per cent to reflect increased population over the same period, for a new total of $275,773, a $162,106 increase or 143 per cent over our current funding of $113,364. This is just to bring our housing up to the national code and maintain it into the future.

Tayven Roberts, Director, Public Works & Housing, Lac La Ronge Indian Band: Good evening, ladies and gentlemen, senators, chair. My name is Tayven Roberts and I am from the Lac La Ronge Indian Band in northern Saskatchewan, Treaty 6 territory.

dépendent de l'aide sociale pour survivre. Pour trouver du travail, nos membres doivent quitter la communauté à la recherche d'un emploi en Alberta ou dans les mines. Comment peut-on trouver un emploi et fonder une famille quand on n'a aucune maison où retourner vivre?

En tant que chef de cette communauté, je fais cette triste constatation chaque jour et je me sens impuissant à entreprendre des changements alors que les droits et les besoins fondamentaux de notre peuple ne sont pas satisfaits.

En conclusion, la Première Nation dénée Birch Narrows est maintenant l'équivalent d'une nation du tiers monde au sein d'un pays industrialisé. Toutes les richesses de ce pays proviennent des terres au sujet desquelles nous avons signé des traités, et aucune de ces richesses ne profite à nos membres. Bon nombre des problèmes auxquels nous sommes actuellement confrontés dans notre communauté sont dus en partie au manque de logement. Selon la hiérarchie des besoins de Maslow, les gens dont les besoins primaires ne sont pas satisfaits ne peuvent passer à des besoins secondaires. Notre population a augmenté de plus de 80 p. 100 ces 20 dernières années, mais les ressources n'ont pas augmenté du tout. Nous recevons 113 367 $ depuis 20 ans. Ce montant n'a pas été indexé en fonction de l'inflation, disons 1,5 p. 100 pour être prudent, ce qui représente seulement 84 741 $ en dollars actuels.

Quatre-vingts pour cent plus d'habitants et 25 p. 100 moins d'argent. Comment surmonter pareils obstacles? Ma Première Nation, comme bien d'autres, est en retard, et nous ne pouvons aller de l'avant sans ressources. Notre existence même est menacée, car notre culture et notre langue sont liées aux terres sur lesquelles nous vivons.

Vu la situation actuelle de la Première Nation dénée Birch Narrows, il est essentiel d'obtenir plus de ressources financières afin de rendre notre parc immobilier conforme aux normes nationales. Il faut répondre aux besoins fondamentaux de nos membres s'ils veulent espérer atteindre une plus grande indépendance.

Simplement pour suivre l'inflation, le fonds d'immobilisation de la bande devrait être porté à 152 689 $, fondé sur un taux d'inflation de 1,5 p. 100 sur 20 ans, ce qui constitue une hausse de 34,7 p. 100.

En outre, le fonds d'immobilisation de la bande devrait être augmenté de 80,7 p. 100 afin de tenir compte de la hausse de population au cours de la même période, ce qui porterait le nouveau total à 275 773 $, une hausse de 162 106 $, ou 143 p. 100, par rapport à notre financement actuel de 113 364 $, seulement pour rendre notre parc immobilier conforme aux normes nationales et l'y maintenir.

Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement, Bande indienne de lac La Ronge : Bonsoir, mesdames et messieurs, sénateurs, monsieur le président. Mon nom est Tayven Roberts et je viens de la bande indienne de lac La Ronge, dans le Nord de la Saskatchewan, territoire visé par le traité n^{o} 6.

I am a civil engineer and I work as director of public works and housing for my First Nation. I'm happy to be invited here. I'm proud to represent my First Nation, and I'm glad to provide information regarding our infrastructure.

Our First Nation is the largest and fastest-growing in Saskatchewan. We are one of the largest and fastest-growing in Canada. We have a total of about 10,000 members, two thirds whom live on reserves spread out over six communities.

Our current inventory indicates we have about 1,500 houses in our communities. Populations in these communities range from 358 — that's the smallest community — to 2,845 on reserve. The two furthest communities are 280 kilometres apart.

The priority for our First Nation's on-reserve infrastructure is the development of subdivisions with service lots. Roads and water and sewer facilities are managed, but priority also needs to be put on providing serviced lots.

We have built 95 houses in the last three years. By the end of this year, we will have all but exhausted our available serviced lots in these communities. Five of our six communities have active capital applications for subdivisions, but all remain in the unallocated section of AANDC's capital plan. Three of the five communities have completed designs and are tender ready, so they're ready to go.

The following would summarize each of the communities in need of serviced lots. For La Ronge 156 and 156B, which is our main community for the La Ronge Band, on-reserve population is 2,845. Here we have housing applications that number over 200. There are over 200 applications on the waiting list for people wanting to get a house on reserve. We average about 11 new housing units per year, and right now we have no available serviced lots for next year's construction. The housing we're doing this summer, in 2015, will be the last of the available lots that we have, and those are lots that required lots of prep work with lots of cut and fill, and we had to put water and sewer service in from the main lines. We have a subdivision design for La Ronge, and it is complete and has been tender ready since 2011. This new subdivision will provide 83 lots and a new sewage pumping station.

For Sucker River No. 156C, the on-reserve population is 442. Here we average two new units per year, and again no serviced lots for next year's construction. Here we have also got a subdivision design that is complete and has been tender ready since 2012. This new subdivision will provide 32 lots.

Je suis ingénieur civil et directeur des Travaux publics et du Logement de ma Première Nation. Je suis heureux d'être ici ce soir. Je suis fier de représenter ma Première Nation, et content de vous fournir des renseignements concernant ses infrastructures.

Notre Première Nation est la plus nombreuse et celle dont la croissance est la plus rapide de la Saskatchewan. Elle compte aussi parmi les Premières Nations les plus nombreuses et dont la croissance est la plus rapide au pays. Nous comptons environ 10 000 membres, dont les deux tiers vivent dans des réserves réparties en six collectivités.

Le parc immobilier actuel de ces collectivités compte environ 1 500 maisons. La plus petite collectivité compte 358 habitants, et la plus importante 2 845. Les deux collectivités les plus éloignées l'une de l'autre sont à 280 kilomètres de distance.

En matière d'infrastructure dans les réserves, la priorité va au développement de lotissements résidentiels dotés de terrains aménagés. Nous nous occupons des routes et des réseaux d'aqueduc et d'égout, mais il faut aussi accorder la priorité à l'établissement de terrains aménagés.

Nous avons construit 95 maisons ces trois dernières années. D'ici la fin de cette année, nous aurons pratiquement épuisé les terrains aménagés disponibles dans ces collectivités. Cinq de nos six collectivités ont des demandes d'immobilisations en cours concernant des lotissements, mais elles font toutes partie de la portion non allouée du plan d'immobilisations d'AADNC. Trois de ces cinq collectivités ont terminé les plans et sont prêtes pour les appels d'offres.

Voici quelques données concernant chacune des collectivités ayant besoin de terrains aménagés. Les réserves 156 et 156B, qui forment la principale collectivité de la bande du lac La Ronge, comptent 2 845 habitants. On y compte plus de 200 demandes de logement, ce qui signifie que plus de 200 personnes veulent obtenir une maison dans la réserve. Nous construisons en moyenne 11 maisons par année, et en ce moment nous ne disposons d'aucun terrain aménagé pour les projets de construction de l'année prochaine. Les maisons que nous construirons cet été, en 2015, seront les dernières sur les terrains aménagés dont nous disposons, terrains qui ont par ailleurs nécessité d'importants travaux d'aménagement, notamment au chapitre de l'abattage et du remblayage. Nous avons également dû raccorder ces terrains aux réseaux principaux d'aqueduc et d'égout. Nous avons un plan de lotissement complété et prêt pour l'appel d'offres pour La Ronge depuis 2011. Ce nouveau lotissement comprendra 83 terrains et un nouveau poste de pompage des eaux d'égout.

La réserve n^{o} 156C de Sucker River, elle, compte 442 habitants. On y construit en moyenne deux maisons par année, et il n'y reste pas non plus de terrains aménagés pour l'année prochaine. Là également nous disposons d'un plan de lotissement complété et prêt pour l'appel d'offres depuis 2012. Ce nouveau lotissement comprendra 32 terrains.

For Morin Lake No. 217, the on-reserve population is 558. This is our third largest community. Here we average four new units per year. There are no serviced lots available for next year's construction, and we need to start predesign and design as required to get serviced lots out there.

In Stanley Mission No. 157, the on-reserve population is 1,785, which is our second largest community. They average 10 new units per year there. Again, there are no serviced lots for next year. Here, the subdivision design is complete and has been tender ready since 2006. This new subdivision will provide 53 new lots.

For Grandmother's Bay No. 219, the on-reserve population is 381. Grandmother's Bay has constructed 13 houses in the last three years and has exhausted most of their serviceable lots. They have a couple years' worth left of construction. Here we'd like to get predesign and design started again for future capacity.

Subdivision construction in the capital plan must be given greater priority in order for us to provide housing to our members. If there are serviced lots available, we will build the houses.

I want to talk about capital projects now. The La Ronge Band has 25 active capital applications totalling $72 million. These applications are for subdivisions, water plan upgrades, sewage lagoon expansions, bridge replacements and various school repairs. Ten of these twenty-five projects are scheduled within the next five years, and they total $11.5 million. The remaining 15 projects cost $61 million and are not on the current horizon. These unallocated projects are, for the most part, subdivisions and bridges.

Sucker River and Little Red are the only two communities with bridges, and both structures have been condemned for safety reasons. One was condemned this past winter, and the other one was condemned last summer. Both of these bridges are over 50 years old and require immediate replacement. These projects are now in the capital plan, but it remains to be seen whether they will be approved. The capital committee there is doing their allocations now and we will see what comes out in March with the capital plan. Our First Nation has agreed to provide $680,000 of the total estimated cost of $3.68 million, so that will be our share of the cost.

The bridges are physically dividing communities and creating hardships in terms of travel and school bus routes. Although these bridges have been physically closed off by us, residents continue to cross them. There is a danger that someone may fall through or it may collapse while being crossed. In Sucker River, if you cross the ice over the river, there's a possibility one may fall through the ice. I know this has happened. People have been crossing the river in Sucker River because they can't access the bridge because we roped it off. They will get across to the other side of the

La réserve n^{o} 217 de Morin Lake, elle, compte 558 habitants. Il s'agit de notre troisième collectivité en importance. On y construit en moyenne quatre unités par année. Là non plus il ne reste plus de terrains aménagés pour les projets de construction de l'année prochaine, et nous devons entreprendre les travaux de préconception et de conception afin d'aménager des terrains.

Avec une population de 1 785 habitants, la réserve n^{o} 157 de Stanley Mission est notre deuxième collectivité la plus peuplée. On y construit en moyenne 10 maisons par année. Là encore, il ne reste plus de terrains aménagés pour l'an prochain, alors que le plan d'un nouveau lotissement est complété et prêt pour l'appel d'offres depuis 2006. Ce nouveau lotissement comprendra 53 terrains.

La réserve n^{o} 219 de Grandmother's Bay, pour sa part, compte 381 habitants. On y a construit 13 maisons ces trois dernières années, et il n'y reste de terrains aménagés vacants que pour quelques années tout au plus. Nous aimerions entreprendre les travaux de préconception et de conception en vue d'un nouveau lotissement.

Il faut prioriser davantage la construction de lotissements dans les plans d'immobilisations afin que nous puissions fournir des habitations à nos membres. Nous pourrons construire les maisons si nous disposons de terrains aménagés.

J'aimerais maintenant parler des projets d'immobilisations. La bande du lac La Ronge a 25 demandes de projets d'immobilisations en cours totalisant 72 millions de dollars. Ces demandes concernent des lotissements, des améliorations au réseau d'eau potable, des agrandissements d'étangs d'épuration, des remplacements de ponts et des réparations d'écoles. Dix de ces 25 projets, totalisant 11,5 millions de dollars, sont prévus au cours des cinq prochaines années. Les 15 projets restants, qui s'élèvent à 61 millions de dollars, ne sont pas prévus dans un avenir proche. Ils concernent pour la plupart des lotissements et des ponts.

Les réserves de Sucker River et Little Red sont les seules où on trouve des ponts, et les deux structures ont été condamnées pour motifs de sécurité. Un des ponts a été fermé l'hiver dernier, et l'autre l'été passé. Les deux ponts ont plus de 50 ans et doivent être remplacés immédiatement. Ces projets figurent dans le plan d'immobilisations, mais n'ont pas encore été approuvés. Le comité des immobilisations examine actuellement les affectations, et nous verrons les résultats dans le plan qui sera rendu public en mars. Notre Première Nation a accepté de fournir 680 000 $ du coût total estimé de 3,68 millions de dollars.

Ces ponts coupent littéralement les collectivités en deux et créent des difficultés au chapitre des déplacements et des trajets des autobus scolaires. Même s'ils ont été fermés, les résidants continuent de les emprunter. Il existe un danger réel d'effondrement ou que quelqu'un passe au travers d'un pont. À Sucker River, si on traverse la rivière l'hiver, on risque de passer à travers la glace. Je sais que c'est déjà arrivé. Les gens traversent la rivière à pied car nous avons condamné l'accès au pont. Ils feront tout pour se rendre dans l'autre partie de la collectivité, que ce soit

community one way or another. They have family members on the other side, or the school is on the other side. Rather than going around, they're crossing the river. These bridges are a safety hazard and a huge liability.

Five of six communities have water treatment plants. La Ronge and Stanley Mission have recently received or are receiving major upgrades. In La Ronge, we have the regional water corporation supplying our water, and the Stanley Mission plant is being upgraded now to ensure the treated water meets regulations. They're about maybe 20 per cent of the way through their capital project right now. Morin Lake and Grandmother's Bay are also scheduled to receive upgrades in the next couple of years.

In La Ronge, we have the Lac La Ronge Regional Water Corporation. We have the town of La Ronge, the village of Air Ronge, and the Lac La Ronge Indian band, which has two reserves. We're almost like one community. There's the town on one side, the reserve, and then there's the village, and there's another part of the band. All the borders line each other, so we're almost all one community. It made sense to build one plant to share the water. We were all in need of upgrading our plants. There was a requirement for improved water quality due to more stringent drinking water regulations, so we got together and found that the water requirements for the region were expected to increase by 60 per cent over the next 20 years. The previous treatment capacity for the area was only 80 per cent of what it should be and only 60 per cent of what would be required in 2027.

Our First Nation entered into a tripartite, legally binding agreement and created the Lac La Ronge Regional Water Corporation in which the band has one-third ownership. This is the first of its kind in the province. The total project cost was $12.1 million. The corporation hired SaskWater as their contract water supply treatment and distribution system operator, so they run the plant for us.

This very large and complicated Class III water treatment system serves about 6,000 people and has the capacity to serve 9,000 people by 2024. This project has resulted in securing the delivery of safe, reliable potable water to our communities. It meets Saskatchewan drinking water quality standards and objectives, as well as the guidelines for Canadian drinking water. The design and construction of this water supply system was completed on time and on budget.

A major benefit of this project was the ability for all homes on La Ronge 165B to eventually have water and sewer connections. The project facilitated development of secure and safe water for the 95 houses that currently have below-grade cisterns that are continually cracking and subject to infiltration from surface and ground water. They don't have running water. They have underground tanks that are cracking and shifting. Ninety-five

pour aller voir des parents ou aller à l'école. Ils préfèrent traverser la rivière plutôt que de faire un grand détour. Ces ponts constituent un danger et un problème importants.

Cinq de nos six collectivités ont une usine de traitement de l'eau. Celles de La Ronge et de Stanley Mission ont récemment bénéficié ou bénéficient actuellement d'importants travaux de mise à niveau. À La Ronge, c'est la corporation régionale qui assure l'approvisionnement en eau, et l'usine de Stanley Mission est en cours de modernisation afin que l'eau traitée y soit conforme aux normes. Environ 20 p. 100 des travaux ont été réalisés jusqu'à présent. Les usines de Morin Lake et de Grandmother's Bay seront également modernisées au cours des prochaines années.

À La Ronge se trouve la Lac La Ronge Regional Water Corporation. Il y a la municipalité de La Ronge, le village d'Air Ronge, et la bande indienne de lac La Ronge, qui est composée de deux réserves. Nous formons presque une seule collectivité. Il y a la municipalité d'un côté, la réserve, puis le village, et enfin l'autre partie de la bande. Toutes ces agglomérations sont limitrophes, ce qui fait que nous formons pratiquement une seule collectivité. Il était logique de construire une usine pour partager l'eau. Nous devions tous moderniser nos usines afin que la qualité de l'eau potable respecte des normes plus sévères. Nous nous sommes donc rassemblés et avons constaté que la demande en eau potable devrait augmenter de 60 p. 100 au cours des 20 prochaines années. La capacité de traitement pour l'ensemble de la région n'était que de 80 p. 100 de ce qu'elle aurait dû être, et de seulement 60 p. 100 de ce qui serait nécessaire d'ici 2027.

Notre nation a conclu une entente tripartite ayant force obligatoire et constituant la Lac La Ronge Regional Water Corporation, dont la bande détient un tiers des parts. Il s'agit de la première entente du genre dans la province. Le coût total du projet s'élevait à 12,1 millions de dollars. La société a conclu un contrat avec SaskWater pour qu'elle exploite le réseau de traitement et de distribution d'eau potable; SaskWater gère donc l'usine pour nous.

Il s'agit d'un système de traitement de l'eau de catégorie III très vaste et très complexe qui dessert environ 6 000 personnes et qui aurait la capacité d'en desservir 9 000 d'ici 2024. Le projet a permis d'assurer à nos communautés un approvisionnement fiable en eau potable salubre. Il répond aux normes et aux objectifs de qualité de l'eau potable adoptés par la Saskatchewan et est conforme aux Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada. La conception et la construction du système d'alimentation en eau ont été réalisées dans les délais impartis et selon le budget prévu.

Grâce à ce projet, toutes les maisons de La Ronge 165B pourront un jour être raccordées aux réseaux d'aqueduc et d'égout. Il permettra d'assurer un approvisionnement en eau salubre pour les 95 maisons qui sont présentement alimentées en eau par des citernes souterraines qui se fissurent constamment, ce qui les rend sujettes aux infiltrations d'eaux souterraines et de surface. Ces maisons n'ont pas l'eau courante. Elles dépendent de

of our 150 houses on 156B don't have full water and sewer service. Water is delivered by a truck, and sewage is pumped out by a vac truck and then shipped over to our sewage lagoon.

Through this community is the 10-inch water main that services the rest of the La Ronge reserve and also services Air Ronge. This water line is going right down the road. There are houses on either side that don't have access. Then it goes to the other side of town where it services all the other houses there. Last month, I met with Brett Currie and some of the AANDC guys in Regina, and they agreed to fund a predesign study to look at servicing these 95 houses, so that's some good news. We're hoping the capital plan will show an accelerated schedule for this project to get full water and sewer service to these 95 houses.

The Sucker River and Grandmother's Bay sewage lagoons are both under size and in immediate need of expansion. They're not able to hold the waste water for the required amount of time. Last winter, the Grandmother's Bay lagoon overflowed, and the waste water breached the berms.

Stanley Mission's lagoon was recently expanded. I think it was finished last year. The other two lagoons that we have, we're currently managing.

For overall buildings in La Ronge, which is one large community and other small communities, we need new or expanded buildings to address post-secondary and adult education programs, and we require expansion for the daycare and pre-K programs.

The students in post-secondary and adult education require child care in order for them to attend these classes to be successful and to better themselves and their families. These types of buildings are not normally funded, and therefore the band has had to strategize how to finance such an endeavour.

One option we're currently pursuing is accessing funds through the First Nations Finance Authority. If and when we can meet their stringent approval guidelines and we're successful in securing finances through them, our end goal is to construct our own buildings to house these and other programs and maybe even fund our subdivision development.

I wanted to talk about the Capital Asset Inventory System. The department provides annual funding on a unit rate basis for our capital assets, such as sewage pumping stations, roads and buildings, et cetera. However, the funding rate for CAIS hasn't changed in years. The unit rate per meter of road or per sewage

réservoirs souterrains qui se fissurent et qui sont instables. En tout, 95 des 150 maisons que compte la communauté 156B ne sont pas raccordées aux réseaux d'aqueduc et d'égout. L'eau leur est livrée par camion et les eaux usées sont pompées par un camion de vidange de fosses septiques puis acheminées vers notre étang d'épuration.

Cette communauté est traversée par une conduite maîtresse de 10 pouces qui dessert le reste de la réserve de La Ronge de même qu'Air Ronge. La canalisation d'eau passe en plein milieu de la route et pourtant, certaines maisons qui la bordent n'y sont pas raccordées. Elle se rend ensuite jusqu'à l'autre côté de la municipalité, où elle dessert toutes les autres maisons. Le mois dernier, j'ai rencontré Brett Currie et d'autres représentants d'AADNC à Regina, et ils ont accepté de financer une étude d'avant-projet en vue de raccorder ces 95 maisons, ce qui constitue une bonne nouvelle. Nous espérons que le plan d'immobilisations prévoira un calendrier accéléré pour ce projet afin que les 95 maisons aient accès à des services d'aqueduc et d'égout.

Les étangs d'épuration de Sucker River et de Grandmother's Bay sont tous deux d'une superficie insuffisante et doivent être agrandis dans l'immédiat. Ils ne sont pas en mesure de retenir les eaux usées pour la durée requise. L'hiver dernier, l'étang de Grandmother's Bay a débordé et les eaux usées ont franchi les bermes.

L'étang de Mission a récemment été agrandi. Je crois que les travaux ont pris fin l'an dernier. Nous assurons la gestion des deux autres étangs que nous possédons.

Pour ce qui est des bâtiments pour La Ronge, qui regroupe une grande communauté et une plus petite, nous devons construire ou agrandir des bâtiments pour répondre aux besoins des programmes d'éducation postsecondaire et de formation des adultes. Il nous faut aussi agrandir les locaux qui abritent les services de garderie et les programmes de prématernelle.

Les étudiants des programmes d'éducation postsecondaire et de formation des adultes doivent pouvoir compter sur des services de garde pour être en mesure d'assister à leurs cours afin de réussir leurs études et d'améliorer leur sort et celui de leur famille. Comme ce genre d'installation n'est généralement pas subventionné, la bande a dû établir une stratégie pour financer ces projets.

Nous envisageons notamment d'obtenir des fonds de l'Administration financière des Premières Nations. Lorsque nous aurons réussi à satisfaire ses rigoureux critères d'approbation, le cas échéant, et qu'elle nous accordera du financement, nous construirons nos propres bâtiments pour abriter ces programmes et d'autres. S'il reste des fonds, nous voulons aussi financer l'aménagement d'un lotissement.

J'aimerais parler du Répertoire des biens immobiliers. Le ministère nous accorde un financement annuel pour nos immobilisations comme les stations de pompage des eaux usées, les routes et les bâtiments. Or, ce financement est calculé en fonction de taux unitaires qui n'ont pas changé depuis des années.

pumping station is the same as it was in 1996. Meanwhile, inflation has increased by 39 per cent since 1996. AANDC needs to revisit the unit rates and update accordingly.

Circuit Rider Training Program, the CRTP, is a program where the tribal council provides third-party inspection and opinion on how to properly and safely operate the water and sewage facilities, as well as building maintenance. This is a successful program and is working well for us in La Ronge, as the Prince Albert Grand Council is very knowledgeable in these areas. They've got certified and experienced operators touring the communities and meeting staff regularly. One thing that could be improved is if the circuit riders be used in a more hands-on approach rather than strictly in an advisory role, as now they can only instruct on how to do the job and cannot physically support the staff.

The recommendations from the La Ronge Band are to accelerate the capital projects for subdivisions and bridges, and update our unit rates for the Capital Asset Inventory System.

Thank you.

The Chair: I'd like to thank you both for your excellent presentations.

Senator Enverga: Thank you for the presentations. It's nice to see young people taking the lead in their communities, so congratulations on your new positions.

My first question is for Mr. Sylvestre. You mentioned that the community goes to Alberta or goes to the mines. How successful are they when they go to Alberta or to the mines to find a job? Are they being well received in those communities? Do they get the right job at the right time?

Mr. Sylvestre: There are many who go to the mines and to Alberta for work. Many of them are family people; the men of the family are the ones that go. But when there, they're not focused on work because the living conditions they have back at the community, in the homes — say if the water freezes or the furnace breaks — then they have a family that they have to look after, which is where they can't really focus. They end up quitting or not completing what they are there to do. That is the part that makes it hard for them to leave to find employment elsewhere.

Senator Enverga: Do they go to the job every day?

Mr. Sylvestre: It's more like a rotation. They have a week in and a week out or two weeks in and two weeks out. Some of them have 21-day shifts then 4 days off. It all depends where you're working.

Le taux unitaire par mètre de route ou par station de pompage des eaux usées est le même qu'en 1996, alors que l'inflation a crû de 39 p. 100 au cours de cette période. AADNC doit revoir ses taux unitaires et les adapter aux réalités d'aujourd'hui.

Le Programme de formation itinérante est un programme dans le cadre duquel le conseil tribal offre des inspections et des avis indépendants concernant la façon d'exploiter les réseaux d'aqueduc et d'égout adéquatement et de façon sécuritaire, ainsi que d'assurer l'entretien des installations. Il s'agit d'un programme efficace qui répond aux besoins de la communauté de La Ronge, notamment grâce à la vaste expertise que le Grand conseil de Prince Albert possède dans ces domaines. Il compte des opérateurs certifiés et expérimentés qui visitent les communautés et qui rencontrent le personnel régulièrement. Il serait cependant possible d'améliorer le programme si les formateurs itinérants offraient une aide plus concrète au lieu de se limiter à un rôle de conseiller. Ainsi, à l'heure actuelle, ils peuvent expliquer comment accomplir le travail, mais ils ne peuvent pas aider physiquement le personnel.

La bande de lac La Ronge recommande que le gouvernement devance les projets d'immobilisations concernant les lotissements et les ponts et qu'il mette à jour les taux unitaires du Répertoire des biens immobiliers.

Merci.

Le président : Je vous remercie tous les deux de votre excellente présentation.

Le sénateur Enverga : Je vous remercie de votre présentation. Je me réjouis de voir des jeunes exercer un leadership au sein de leur communauté. Félicitations pour vos nouvelles fonctions.

Ma première question s'adresse à M. Sylvestre. Vous avez mentionné que les membres de la communauté doivent se rendre en Alberta ou dans les mines. Comment cela se passe-t-il pour eux lorsqu'ils vont dans ces endroits pour chercher du travail? Sont-ils bien accueillis? Trouvent-ils un emploi dans un délai raisonnable?

M. Sylvestre : De nombreux membres de la communauté vont dans les mines ou en Alberta pour travailler. Beaucoup d'entre eux ont une famille; ce sont les hommes de la famille qui partent. Mais lorsqu'ils sont ailleurs, ils ne peuvent pas se concentrer sur leur travail en raison de ce qui se passe à la maison — par exemple, si les conduites d'eau gèlent ou que la fournaise brise — quand ils ont une famille sur qui ils doivent veiller, ils ne peuvent pas réellement se concentrer sur leur travail. Ils finissent par quitter leur emploi ou ne pas achever leurs tâches. À cause des conditions dans lesquelles ils vivent, il leur est très difficile d'aller chercher du travail ailleurs.

Le sénateur Enverga : Ils se rendent au travail tous les jours?

M. Sylvestre : Ils fonctionnent plutôt selon une rotation. Ils travaillent une semaine sur deux ou encore deux semaines consécutives suivies de deux semaines de congé. Certains travaillent 21 jours de suite puis ont 4 jours de congé. Tout dépend de l'endroit où ils travaillent.

Senator Enverga: What kind of jobs do they normally get? Are they well paid?

Mr. Sylvestre: Mainly it is labour employment.

Senator Enverga: I was thinking that maybe temporarily they can bring their families to where the job is and then eventually, as soon as they get some savings, they can build their houses within the band. Has there been any success story like that? How do you rate those people finding jobs in the mines or in Alberta?

Mr. Sylvestre: You can't bring your family to the mine. But in Alberta, it's mostly seasonal work, like in the winter months, and then you have the spring through the fall, until it freezes up again, and then you go back. It all depends. Even with that, it still doesn't help with the housing situation that they leave their family in. It's seasonal.

Senator Enverga: Thank you.

With regard to the Lac La Ronge Indian Band, it looks like you have some sort of income going to your community. Is there income from other businesses?

Mr. Roberts: We've got several businesses that generate income for the band, so we're able to supplement the funding that we get. I think there are about 12 businesses with the Kitsaki Management Limited Partnership, which is owned by the band. It's the business arm of the band. The band also has a grocery store, gas station and lumberyard where we buy all of our housing material. So there's some supplementation there.

Senator Enverga: I know that you are close to a municipality.

Mr. Roberts: Yes.

Senator Enverga: What's your relationship with the municipality?

Mr. Roberts: Very good. We are a close-knit community. Our borders lie right beside each other. We've got a lot of band members living in town and in the village, and some of their members may be living in ours.

All three councils get along well. We have several projects that we work on together. We share the landfill. We've got a regional waste management corporation. We share the regional fire services with the three communities. We've got the water.

Yes, I think there's a good working relationship between the three of us. We help each other out when we can.

Le sénateur Enverga : Quels genres d'emplois réussissent-ils généralement à trouver? Sont-ils bien rémunérés?

M. Sylvestre : Il s'agit principalement de travail manuel.

Le sénateur Enverga : Ne pourraient-ils pas amener leur famille avec eux temporairement là où se trouve leur travail puis, lorsqu'ils ont suffisamment économisé, revenir sur le territoire de la bande pour s'y construire une maison? Avez-vous connu de tels exemples de réussite? Comment qualifieriez-vous la situation des gens qui travaillent dans les mines ou en Alberta?

M. Sylvestre : Vous ne pouvez pas amener votre famille avec vous à la mine. En Alberta, il s'agit principalement de travail saisonnier, pendant les mois d'hiver, par exemple. Dans d'autres cas, c'est du printemps jusqu'à l'automne, jusqu'au retour du gel, puis les travailleurs retournent chez eux. Ça dépend. Quoi qu'il en soit, ça ne permet pas de régler les problèmes de logement de leur famille. Leur emploi est saisonnier.

Le sénateur Enverga : Merci.

Pour ce qui est de la bande indienne de lac La Ronge, il semble que votre communauté peut compter sur certaines sources de revenus. Pouvez-vous tirer un revenu d'autres entreprises?

M. Roberts : La bande compte plusieurs entreprises qui lui rapportent des revenus qui s'ajoutent au financement qui nous est alloué. Je crois que 12 entreprises font partie de la Kitsaki Management Limited Partnership, une société en commandite de gestion qui appartient à la bande. En fait, elle est l'entité commerciale de la bande. La bande compte également une épicerie, une station-service et un parc à bois débités, où nous achetons tous les matériaux dont nous avons besoin pour construire nos maisons. Alors ça représente une source de revenus supplémentaires.

Le sénateur Enverga : Je sais que vous êtes situés près d'une municipalité.

M. Roberts : Oui.

Le sénateur Enverga : Quelle sorte de relation entretenez-vous avec la municipalité?

M. Robert : Très bonne. Nous formons une communauté très unie. Nos territoires sont vraiment situés côte à côte. De nombreux membres de la bande vivent dans la municipalité et le village et certains habitants de ceux-ci vivent sur notre territoire.

Les trois conseils s'entendent bien. Nous collaborons à plusieurs projets. Nous avons le même site d'enfouissement. Nous avons une société régionale de gestion des déchets. Les trois communautés assument conjointement les coûts du service d'incendie. Nous avons aussi l'eau.

Oui, je peux dire que les trois administrations entretiennent une bonne relation de travail. Nous nous prêtons main-forte lorsque c'est possible.

Senator Enverga: Jonathon, given the situation you're in right now, it looks like there's no other source of income from the area. Could I assume that?

Mr. Sylvestre: Own-source revenue?

Senator Enverga: Yes.

Mr. Sylvestre: No, we don't have any own-source revenue right now, but that is something that we are working on.

Senator Enverga: Is there any potential source of revenue that could be around you that maybe you can work on or you can request some funding for? Have you checked on it?

Mr. Sylvestre: What do you mean request for funding?

Senator Enverga: Perhaps a development or maybe have a private partnership with somebody. Is there any potential development that you can think of in your area?

Mr. Sylvestre: For housing?

Senator Enverga: For housing, infrastructure.

Mr. Sylvestre: The only thing that I can think of is trying to get a loan. But then again, we're going to have to take it out of our general funding to pay that loan off, which means we then lose more programming dollars. It won't help.

You're looking for same potential? No, right now we don't have any.

Senator Enverga: I don't know the area, so it's hard for me to visualize what it looks like. With Mr. Roberts, I know there's a nearby town. There are some differences between the two of you.

Mr. Sylvestre: Yes, it's really different. I'm the chief of a First Nation, and he's involved in technical services for a tribal council, I guess.

Senator Enverga: In the future, where do you see your band? Do you foresee any projects that you're looking into? Let's say the government gives a share of funding, do you have any other plans to get out of this cycle, from your end?

Mr. Sylvestre: Yes, we want to become self-sufficient for sure. Economically we want to become our own — we do have plans in place, like getting our own housing committee to make sure that these points are being followed and making sure that we're up to standard and code once it comes to that point. But right now, it's very hard with the limited funding that we are receiving.

Senator Tannas: In this round I'd like to put some questions to Chief Sylvestre, and a number of them Senator Enverga has asked.

Le sénateur Enverga : Jonathon, compte tenu de la situation dans laquelle vous vous trouvez actuellement, je crois comprendre que vous n'avez aucune autre source de revenus sur laquelle vous pouvez compter. Est-ce que je me trompe?

M. Sylvestre : Vous voulez dire des revenus autonomes?

Le sénateur Enverga : Oui.

M. Sylvestre : Non, nous n'avons aucune source de revenus autonomes à l'heure actuelle, mais nous y travaillons.

Le sénateur Enverga : Y a-t-il un projet qui pourrait devenir une source de revenus que vous pourriez concrétiser dans votre région ou pour lequel vous pourriez demander du financement? Vous êtes-vous penchés sur cette question?

M. Sylvestre : Que voulez-vous dire par « demander du financement »?

Le sénateur Enverga : Quelque chose comme un aménagement ou encore un partenariat privé avec une entité quelconque. Y a-t-il des projets d'aménagement que vous pourriez réaliser dans votre secteur?

M. Sylvestre : En matière de logement?

Le sénateur Enverga : Pour le logement, l'infrastructure.

M. Sylvestre : La seule chose qui me vient à l'esprit, ce serait d'essayer d'obtenir un prêt. Mais là encore, il nous faudrait piger dans notre financement général pour rembourser le prêt, ce qui voudrait dire qu'on aurait moins de fonds à consacrer aux programmes. Ça ne nous avancerait à rien.

Vous voulez savoir si de telles possibilités existent? Non, pas à l'heure actuelle.

Le sénateur Enverga : Je ne connais pas la région, alors c'est difficile pour moi de concevoir à quoi ressemble votre milieu. Dans le cas de M. Roberts, je sais qu'il y a une municipalité tout près. Votre situation est différente de la sienne.

M. Sylvestre : Oui, très différente. Je suis le chef d'une Première Nation, alors qu'il travaille pour les services techniques d'un conseil tribal, si je ne me trompe pas.

Le sénateur Enverga : Quel avenir entrevoyez-vous pour votre bande? Avez-vous des projets? Par exemple, si le gouvernement vous accordait du financement, avez-vous des projets qui vous aideraient à vous sortir de ce cycle?

M. Sylvestre : Oui, il est évident que nous voulons devenir autosuffisants. Nous voulons devenir financièrement autonomes. Nous avons prévu des choses, comme mettre sur pied notre propre comité du logement pour nous assurer que ces critères sont respectés et que nous sommes conformes aux normes et au code dans ce domaine. Mais, pour l'instant, c'est très difficile d'aller de l'avant, compte tenu du financement limité que nous recevons.

Le sénateur Tannas : J'aimerais poser quelques questions au chef Sylvestre, dont certaines ont déjà été posées par le sénateur Enverga.

Chief, we really honour and respect you for coming here and being so candid, open and honest about the situation in your community. We're hopeful that when this is all done, we can come up with suggestions that will be helpful.

For clarification, you mentioned that folks could potentially either go to Alberta or go work in the mines. Are there mines nearby your community, or are they a big distance away?

Mr. Sylvestre: They are a big distance away. You have to fly out. People who work in the mine go towards Buffalo Narrows, which is 100 and some kilometres away. They fly out, and it's more northern.

Senator Tannas: They drive to Buffalo Narrows and then fly out?

Mr. Sylvestre: Yes, or if they work in Alberta in the summertime, they have to drive to La Loche and use air transportation to Fort McMurray.

Senator Tannas: What percentage of the community would you consider employed?

Mr. Sylvestre: Out of the community?

Senator Tannas: Employed in any fashion, either in the mines or around the community.

Mr. Sylvestre: I would say about 35 per cent are employed.

Senator Tannas: The next couple of questions are around the home ownership side of things. Do you have anything in place that would allow somebody who is employed to say, "I want a piece of land and I want to build my own house"? Is there anything like that on your reserve where people effectively through a CP or some other structure actually own their own place, built it, own it, make the payments, do any of that? Is that occurring at all on your reserve?

Mr. Sylvestre: No, it's not.

Senator Tannas: It's all band housing?

Mr. Sylvestre: It's band housing.

We do have CMHC section 95 housing on reserve. We're even having a tough time with that because for so many years we had housing through AANDC, INAC, put on a reserve, and then we come up with CMHC and rent has to be paid. It is very tough for us to collect rent from the tenants in order for us to keep up with CMHC's requirements.

Chef Sylvestre, nous sommes très honorés que vous soyez ici et que vous répondiez à nos questions concernant votre communauté avec une telle générosité et une telle franchise. Vous avez tout notre respect. Nous espérons qu'une fois cette étape terminée, nous pourrons faire des suggestions qui vous seront utiles.

J'aimerais obtenir une précision. Vous avez mentionné que les membres de votre communauté peuvent aller chercher du travail soit dans les mines, soit en Alberta. Y a-t-il des mines près de votre communauté ou sont-elles toutes très éloignées?

M. Sylvestre : Elles sont très loin. Il faut prendre l'avion pour s'y rendre. Ceux qui travaillent dans les mines vont dans la région de Buffalo Narrows, qui se trouve à plus d'une centaine de kilomètres de chez nous, puis ils prennent l'avion pour se rendre encore plus au nord.

Le sénateur Tannas : Ils se rendent à Buffalo Narrows en voiture puis ils prennent l'avion de là?

M. Sylvestre : Oui. Et ceux qui travaillent en Alberta pendant l'été se rendent jusqu'à La Loche en voiture, puis ils prennent l'avion jusqu'à Fort McMurray.

Le sénateur Tannas : Selon vous, quel pourcentage des membres de la communauté ont un emploi?

M. Sylvestre : À l'extérieur de la communauté?

Le sénateur Tannas : Un emploi de quelque sorte, dans les mines ou dans la communauté.

M. Sylvestre : Je dirais qu'environ 35 p. 100 d'entre eux ont un emploi.

Le sénateur Tannas : Les prochaines questions porteront sur l'aspect de l'accès à la propriété. Avez-vous adopté des mesures qui permettraient à une personne qui a un emploi d'acheter un terrain et d'y bâtir sa propre maison? Les habitants de la réserve ont-ils la possibilité, au moyen d'un certificat de possession ou autrement, de devenir propriétaires d'un terrain, d'y bâtir une maison dont ils seront les propriétaires et pour laquelle ils verseront des paiements, bref d'accéder à la propriété? Ont-ils cette possibilité?

M. Sylvestre : Non, ce n'est pas possible.

Le sénateur Tannas : Les logements sont tous des logements de bande?

M. Sylvestre : Oui, tous.

La réserve compte des logements financés grâce au programme de la SCHL offert en vertu de l'article 95. Cela nous pose problème parce que, pendant de nombreuses années, les logements dans la réserve étaient fournis par AADNC, AINC. Or, dans le cas des logements de la SCHL, les locataires doivent payer un loyer. C'est très difficile pour nous de percevoir le loyer auprès des locataires conformément aux exigences de la SCHL.

Senator Tannas: How is that going? Does that further dig in to your regular operating funds because you're not able to collect the rent so you're chipping in your share? Is that what goes on?

Mr. Sylvestre: Yes, that's exactly what's going on.

Senator Tannas: Fair enough. So the collection of rents in your community is just not on, right?

Fair enough. We've certainly heard that in many communities.

It's interesting. I don't know which comes first, the collecting of rents or economic development, but it seems like that's all part of the process. When you've got limited options, collecting rent is blood from a stone.

Are there private farms? What is around you?

Mr. Sylvestre: There's not even agriculture around us. We don't have any land for that. We live in the bush. We're in the North, the northwest of Saskatchewan. We have lakes; we have people fishing.

Senator Tannas: There are no mining prospectors sniffing around?

Mr. Sylvestre: No.

Senator Tannas: I appreciate it.

Senator Raine: Thank you very much. It's interesting to hear from you because we didn't have a chance to visit in your area.

Chief Sylvestre, in the notes I have here, it says that in 2009 a school was built in your community. I just want to know how that's going. You mentioned that the young people are — because of the housing — having trouble settling down and taking advantage of the school. Is that school functioning all right?

Mr. Sylvestre: The majority of our school is functioning all right. There is an attendance issue. It's because, as I said in my statement, we have students that are in crowded housing. Studying doesn't take place when you're living in a crowded house.

Sleeping right is a factor, and then trying to go to school in the morning, there are situations where there's overcrowding even to wash up to go to the school when the bathroom is being used and the water. There are a lot of barriers that our students are facing in order to go to school regularly. But our school is still going, and it's pretty good.

Senator Raine: What percentage of the students would be graduating from the school?

Mr. Sylvestre: You mean overall from K to 12, what percentage this year?

Le sénateur Tannas : Y parvenez-vous? Devez-vous puiser dans votre budget de fonctionnement ordinaire parce que vous ne réussissez pas à percevoir les loyers, ce qui vous oblige à couvrir votre part? Est-ce ainsi que les choses se passent?

M. Sylvestre : Oui, c'est exactement ce qui se passe.

Le sénateur Tannas : Je vois. Donc la collecte des loyers dans votre communauté n'a tout simplement pas lieu?

D'accord. De nombreuses communautés nous ont dit vivre la même situation.

Je trouve ça intéressant. Je me demande ce qui vient en premier : la collecte des loyers ou le développement économique? Il semble néanmoins que les deux font partie de l'équation. Lorsque les options sont limitées, percevoir les loyers revient presque à demander l'impossible.

Y a-t-il des fermes privées? Qu'y a-t-il dans les environs?

M. Sylvestre : Il n'y a aucune agriculture qui se pratique dans la région. La terre n'est pas propice à l'agriculture. Nous vivons au milieu de nulle part. Nous sommes dans le Nord, le nord-ouest de la Saskatchewan. Nous avons des lacs; les gens pêchent.

Le sénateur Tannas : Les prospecteurs miniers ne viennent pas explorer les environs?

M. Sylvestre : Non.

Le sénateur Tannas : Je vois.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup. Je trouve votre témoignage intéressant parce que je n'ai pas eu l'occasion de visiter votre coin de pays.

Chef Sylvestre, dans mes notes, je vois qu'une école a été construite dans votre communauté en 2009. J'aimerais savoir comment vont les choses. Vous avez mentionné qu'à cause des problèmes de logement, les jeunes ont de la difficulté à réunir les conditions propices pour profiter de l'école. Les choses vont-elles bien pour l'école?

M. Sylvestre : Dans l'ensemble, les choses vont bien pour l'école. Il y a cependant un problème d'assiduité. Comme je l'ai dit dans ma déclaration, certains de nos élèves vivent dans des habitations surpeuplées. Il est impossible d'étudier dans un tel contexte.

Dans une habitation surpeuplée, il y a aussi le problème du manque de sommeil, puis la difficulté à se préparer le matin parce qu'il y a trop de gens qui veulent utiliser l'eau, la salle de bain en même temps. Nos élèves ont plus de difficulté à fréquenter régulièrement l'école en raison des nombreux obstacles qu'ils doivent surmonter. Mais, à l'école, les choses vont bien. C'est une bonne école.

La sénatrice Raine : Quel pourcentage d'élèves obtiendra un diplôme d'études secondaires de l'école?

M. Sylvestre : Vous voulez dire quel sera au total le pourcentage de la maternelle jusqu'à la douzième année pour cette année.

Senator Raine: Of the ones who start in Grade 1, how many of them make it all the way through to Grade 12?

Mr. Sylvestre: Grade 1 to Grade 12, I would say probably about 60 per cent of them, 50 per cent. We just got a high school, so it's really tough to say from Grade 1. I can probably go back maybe to Grade 8 in 2010. It opened 2010.

Senator Raine: So the kids are staying in school longer now. Where did they go to school before?

Mr. Sylvestre: In La Loche. It was an hour drive every morning. I was a student. I was one of the last graduates in La Loche that used to bus every morning, get up at 6:30 in the morning, jump on the bus by 8:00, try to learn, and then go back home. You're tired and you get as much rest as you can to get back and do that same routine every day for three years to finish your Grade 12.

Now we have a high success rate of graduates compared to the small community we have. We have a high rate of them.

Senator Raine: Are there any modular homes in your area or mobile homes? Is there any opportunity to catch up on the housing shortfall using portable units?

Mr. Sylvestre: Trailers, you mean?

Senator Raine: Yes.

Mr. Sylvestre: We do have a couple of trailers. We got them maybe about 2007, or even earlier; maybe in the early 2000s we probably brought them in. We use mobile homes but only for teaching. Because of the high school, we had to bring more because we needed more resources for them, more teachers. So that's where we use our mobile homes, and even that is taking up our reserve land, to put teachers in homes.

Senator Raine: I was surprised that you only receive $113,000 and that it has been the same amount fixed for 20 years. Does that go back to the famous 2 per cent cap that was put on?

Mr. Sylvestre: Yes.

Senator Raine: We understand it has really been responsible for such a big backlog on community facilities, housing facilities. You're saying that you want to increase that to $152,000. Do you think you'll be able to catch up with that small amount?

Mr. Sylvestre: I don't believe that will be enough to catch up to fix everything that we're facing.

Senator Raine: This is just to repair the existing stock, not to build new stock?

Mr. Sylvestre: Yes, it is just to repair the existing. I can give you an example.

La sénatrice Raine : Combien d'enfants qui commence en première année se rendent jusqu'à la douzième année?

M. Sylvestre : De la première à la douzième année, je dirais environ 60 p. 100, ou 50 p. 100. Nous venons tout juste d'avoir une école secondaire, il est donc très difficile de dire ce qu'il en sera à partir de la première année. Je peux remonter jusqu'à la huitième année, en 2010. L'école secondaire est ouverte depuis 2010.

La sénatrice Raine : Donc les enfants restent maintenant plus longtemps à l'école. Où allaient-ils à l'école avant?

M. Sylvestre : À La Loche. C'était une heure de route tous les matins. J'y suis allé, je suis l'un des derniers diplômés de La Loche à avoir pris l'autobus tous les matins. Je me levais à 6 h 30, j'attrapais l'autobus à 8 heures, je m'efforçais d'apprendre quelque chose, puis je retournais à la maison. La fatigue finit par s'installer, et il faut se reposer le plus possible afin de recommencer tous les jours pendant trois ans, jusqu'à ce qu'on ait fini sa douzième année.

Le taux de diplomation de notre petite communauté est maintenant beaucoup plus élevé, toutes proportions gardées. Il y a un haut taux de diplomation.

La sénatrice Raine : Y a-t-il des maisons modulaires ou mobiles dans votre région? Serait-il possible de pallier le manque de logements à l'aide d'unités de logement mobiles?

M. Sylvestre : Vous parlez de maisons mobiles?

La sénatrice Raine : Oui.

M. Sylvestre : Nous avons quelques maisons mobiles. Nous les avons obtenues aux environs de 2007, peut-être même avant, au début des années 2000. Nous nous en servons uniquement pour l'enseignement. Avec la construction de l'école secondaire, nous avons dû en faire venir d'autres, car nous avions besoin de plus de ressources, de plus d'enseignants. Voilà à quoi servent les maisons mobiles, car même fournir un logement aux enseignants occupe du terrain sur la réserve.

La sénatrice Raine : J'ai été surprise d'apprendre que vous ne recevez que 113 000 $ et que le montant est le même depuis 20 ans. Est-ce dû au fameux plafond de 2 p. 100?

M. Sylvestre : Oui.

La sénatrice Raine : Nous savons que c'est à ce plafond que l'on doit l'énorme retard accumulé par rapport aux établissements communautaires et aux logements. Vous dites vouloir augmenter le montant à 152 000 $. Croyez-vous réussir à prendre le dessus avec ce petit montant?

M. Sylvestre : Je ne crois pas que ce sera suffisant pour prendre le dessus et réparer tout ce qui a besoin de l'être.

La sénatrice Raine : Ce montant servirait donc à réparer le parc existant, et non à construire de nouveaux logements?

M. Sylvestre : Oui, c'est seulement pour réparer les habitations existantes. En voici un exemple.

Everything has an effect. When we have repairs to housing, there is all the freight that we have to pay for things to be brought up to the North. Our closest hardware store where we get our supplies from is probably Meadow Lake, and from there, the freight for bringing those things up comes from our band-based capital. It makes it difficult. We have to use that money to repair homes. That takes a lot of the money that we receive. I don't believe $152,689 will be enough to even bring new homes into the community, but that's where it should be with the yearly increase.

Senator Raine: If it had increased at the rate of inflation, but you are falling further and further behind, I guess. How do you do the allocation of repairs?

Mr. Sylvestre: We go with the ones that are most in need. For example, if somebody has a broken window and the winter season is coming up, those will be something that we will have to look at before we repair something like linoleum. You can still live without linoleum, but you can't live without a window. Doors are another thing.

We have a lot of furnace breakdowns. That's probably one of the major issues in our community. People just go to wood stoves. That's something we shouldn't be doing. Right across the First Nations, that is the problem we're facing today.

Senator Raine: Is there forested land in the area where you live?

Mr. Sylvestre: Yes, there is.

Senator Raine: Can you make homes with logs?

Mr. Sylvestre: It was a thought to try to do something with log homes. Again, we don't receive enough funding to go that route.

Senator Raine: If the logs were available and you could get some designs that would work, it would seem to make sense.

Mr. Sylvestre: On the issue of building with logs, we did talk about building log homes, single units, because we have a lot of middle-aged older people who are single and have no families. They live with their mother and their father in a home, and it is tough for them because they need their own space and privacy. We were thinking of maybe even trying to do log homes for them, even if it's a small project, maybe one room, one bathroom, kitchen-living room area. It doesn't have to be a big house for putting a family in. Those were things that we were talking about, but then again, it always comes to the issue where the funding isn't available to do it.

Senator Raine: When you get the funding for any homes, you have to follow the regular plan. Thank you very much.

Tout a des répercussions. Lorsqu'il faut réparer des logements, il faut payer pour le transport des marchandises dans le Nord. La plus proche quincaillerie pour obtenir des matériaux est probablement à Meadow Lake. À partir de là, le fonds d'immobilisations de la bande absorbe le coût du transport des marchandises. Cela rend les choses difficiles. Il faut utiliser l'argent pour réparer les maisons, et cela prend une large part des fonds que nous recevons. Je ne crois pas que 152 689 $ seront suffisants pour construire de nouvelles maisons dans la communauté, c'est pourtant à cela que l'argent devrait servir, vu la croissance annuelle.

La sénatrice Raine : Si le montant avait suivi le taux d'inflation. Mais j'imagine que les retards s'accumulent. Comment allouez-vous les fonds pour les réparations?

M. Sylvestre : Nous parons au plus urgent. Par exemple, si la fenêtre d'une maison est brisée et que l'hiver approche, il faut s'en occuper avant de réparer un plancher de linoléum. On peut vivre sans linoléum, mais pas sans fenêtre. Il y a aussi la question des portes.

Les bris de chaudières sont fréquents. Il s'agit probablement de l'un des principaux problèmes dans notre communauté. Les gens se tournent vers le chauffage au bois. Nous ne devrions pas faire cela. Toutes les Premières Nations sont actuellement confrontées à ce problème.

La sénatrice Raine : Y a-t-il des forêts dans votre région?

M. Sylvestre : Oui, il y en a.

La sénatrice Raine : Pourriez-vous construire des maisons en bois rond?

M. Sylvestre : L'idée des maisons en bois rond a été envisagée. Mais je le répète, nous ne recevons pas suffisamment de financement pour nous engager dans cette voie.

La sénatrice Raine : Il me semble que ce serait logique, si vous avez accès aux billes de bois. Vous pourriez obtenir des plans adaptés.

M. Sylvestre : Nous avons discuté de l'idée de construire des maisons en bois rond, des unités d'une seule personne, car plusieurs personnes d'âge mûr sont célibataires. Elles n'ont pas de famille et habitent avec leurs parents. C'est une situation difficile pour elles; elles ont besoin d'intimité et d'espace personnel. Nous avons examiné la possibilité de leur construire des maisons en bois rond, même s'il s'agissait de petits projets, avec une chambre, une salle de bain et une pièce pour la cuisine et le salon. La maison peut être de taille modeste, car elle n'accueillera pas une famille. Nous en avons parlé, mais on en revient toujours au problème du financement, qui ne nous permet pas de le faire.

La sénatrice Raine : Lorsque vous obtenez du financement pour des habitations, quelles qu'elles soient, vous devez suivre le processus normal. Je vous remercie beaucoup.

Mr. Roberts, you are in a completely different situation, obviously. You are closer to other communities, and you're doing a great job of sharing the infrastructure with your neighbours. How did those agreements get started? How was it initiated? How many years have you been going with the waste treatment and the water plant and the landfill? How did you get started working together?

Mr. Roberts: That's a good question. Those communities have always been there, as long as I have been alive. It could be 40 or 50 years that they kind of sprouted up. I know the First Nation has been there a long time. The town of La Ronge has been there, and the village has probably been there almost as long as the town.

Senator Raine: You have always worked together?

Mr. Roberts: Yes.

Senator Raine: That's fantastic. That's a great example. If you are working together, you can usually tackle bigger projects and do things for a longer term.

Mr. Roberts: It works well in La Ronge, which is only one of our six communities. The other ones are all isolated by themselves, but for the La Ronge main community, it works well.

Senator Raine: For the infrastructure in the smaller communities, how does that work?

Mr. Roberts: Much like it would elsewhere, where everything is looked after by the First Nation, whether it is water and sewer or the schools or road maintenance and all that.

Senator Raine: You put in the capital allocation request and just wait for your turn?

Mr. Roberts: Basically. We identify a need, and we put in an application. We try to stay ahead of the game by looking to see what is coming down the pipe. We have always got engineers on our project team and good project managers that advise us and let us know how we can maximize our benefit.

Senator Raine: That's great.

Your biggest challenge right now is getting some new subdivision designs approved and construction started on those, because you are running out of serviced lots.

Mr. Roberts: For the most part, the subdivision designs are done and complete and approved. We just need the funding to build them. They're tender ready. Once we got the funding, we can put out a tender and start construction. We have basically got no place to put houses anymore. We have built so many that we used up all the lots.

Senator Raine: Thank you very much. Good luck.

Monsieur Roberts, vous êtes à l'évidence dans une situation complètement différente. Vous êtes à proximité d'autres collectivités et vous réussissez à partager les infrastructures avec vos voisins. Comment en êtes-vous venu à conclure ces ententes? Comment ont-elles vu le jour? Depuis combien d'années vous investissez-vous dans la station d'épuration des eaux et le site d'enfouissement? Comment en êtes-vous venu à travailler ensemble?

M. Roberts : C'est une bonne question. Ces localités existent depuis que je suis au monde. Elles sont probablement apparues il y a environ 40 ou 50 ans. Je sais que la Première Nation est là depuis longtemps. La ville de La Ronge aussi, et le village existe probablement depuis presque aussi longtemps que la ville.

La sénatrice Raine : Vous avez toujours travaillé ensemble?

M. Roberts : Oui.

La sénatrice Raine : C'est fantastique. Voilà un bel exemple. En travaillant ensemble, il est généralement possible de réaliser de plus gros projets, qui s'inscrivent dans le long terme.

M. Roberts : Cette approche fonctionne bien à La Ronge, l'une des six localités. Les autres sont toutes isolées, mais pour l'agglomération principale de La Ronge, cela donne de bons résultats.

La sénatrice Raine : Et comment font les petites localités pour ce qui est de l'infrastructure?

M. Roberts : À peu près comme partout ailleurs, la Première Nation s'occupe de tout : du traitement des eaux et des égouts, de l'école, de l'entretien des routes et de tout le reste.

La sénatrice Raine : Vous présentez une demande de fonds pour les immobilisations et attendez simplement votre tour?

M. Roberts : Essentiellement. Nous cernons un besoin, et nous présentons une demande. Nous tentons de prendre les devants en gardant un œil sur ce qui s'annonce. Il y a toujours des ingénieurs qui participent à nos projets ainsi que de bons gestionnaires de projets qui nous conseillent et nous disent comment maximiser les avantages.

La sénatrice Raine : C'est fantastique.

Votre plus gros défi à l'heure actuelle est de faire approuver de nouveaux plans de lotissement afin de commencer la construction, car vous manquez de terrains équipés.

M. Roberts : Dans l'ensemble, les plans de lotissement sont terminés et approuvés. Tout ce qui manque, c'est le financement pour les construire. Ils sont prêts pour l'appel d'offres. Lorsque nous aurons le financement, nous pourrons faire un appel d'offres et commencer la construction. Il ne reste plus un seul terrain où construire une maison. Nous en avons tellement construit que nous avons utilisé tous les terrains.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup, et bonne chance.

The Chair: I would like to ask Mr. Roberts about the band's home ownership strategy and relations with the Bank of Montreal. Could you tell us a bit about how that works, please?

Mr. Roberts: I forget when the program started.

The Chair: It says 2004 in my notes.

Mr. Roberts: The early 2000s, yes. There was some money there that we were able to use to provide mortgages. I think the seed money has since been rescinded. We had to use it on an elder's home project, but it got things kick started.

We do have a home ownership program that doesn't depend on the seed money anymore. If people are able to qualify for a mortgage on reserve, assuming there was a lot where they could build a house, we would allow them to build their own house using their own money. I actually just signed up a mortgage last year. I'm rebuilding an old house on the reserve, so I have got a mortgage with Royal Bank.

We have also got home ownership in terms of our old houses that were 20 or 30 years old. If a band member wants to buy them, we will assess the house, appraise the house and sell it to them so they can have it for themselves and can do whatever they want with it. Then they're basically out of our rules and regulations. They look after all the maintenance.

We're trying to go that route to reduce our housing stock, because, like I said, we have about 1500 houses. There are 1,500 houses on reserve right now. I bet about a hundred of them are actually home ownership where people either built them themselves or bought them off the band.

The houses that we build through the CMHC section 95 housing program, once the mortgage is paid up, if they have kept their rent current and paid it all and there are no arrears, they can take ownership of that house.

The Chair: You were just able to get a mortgage. If you don't mind me asking about your own situation, who owns the land?

Mr. Roberts: The land still belongs to the band. I just own the house on top of it.

The Chair: You were able to get a mortgage even though the band owns the land your house is on?

Mr. Roberts: Yes. If there's ever any default, the band will have to pay the bank back and it will become a band house. The band would have to pay the Royal Bank back, and the band could take it back from me as per the lease agreement that I signed.

The Chair: I would like to ask you both about the lack of inflation in the capital funding that you described. I am really quite surprised to hear this, because people complain about the

Le président : J'aimerais poser une question à M. Roberts au sujet de la stratégie d'accession à la propriété de la bande et des relations avec la Banque de Montréal. Auriez-vous l'obligeance de nous expliquer brièvement comment cela fonctionne?

M. Roberts : J'oublie en quelle année le programme a commencé.

Le président : Dans mes notes, c'est écrit en 2004.

M. Roberts : Au début des années 2000, c'est vrai. Nous avons pu disposer d'un peu d'argent pour offrir des hypothèques. Mais je crois que ce capital de départ est désormais épuisé. Il nous avait fallu l'utiliser pour un projet de logements destinés à des aînés, mais cela a donné le coup d'envoi.

Nous avons maintenant un programme d'accession à la propriété qui ne dépend plus de capitaux de départ. Si une personne peut obtenir une hypothèque sur la réserve, nous pouvons lui permettre de bâtir sa propre maison avec son propre argent, à condition que des terrains soient disponibles. J'ai moi-même contracté une hypothèque l'an dernier. Je suis en train de rénover une vieille maison sur la réserve, j'ai donc une hypothèque avec la Banque Royale.

Il est également possible d'acquérir les maisons qui ont été construites il y a 20 ou 30 ans. Si un membre de la bande veut en acheter une, nous évaluons la valeur de la maison et la lui vendons pour qu'il puisse en faire ce qu'il en veut. Ils n'ont alors plus à suivre nos règles et nos règlements. La personne s'occupe de tout l'entretien.

Nous explorons cette voie afin de réduire notre parc immobilier, car, comme je l'ai dit, nous avons environ 1 500 maisons. Il y a 1 500 maisons sur la réserve à l'heure actuelle. J'imagine qu'environ une centaine d'entre elles appartiennent à des personnes qui les ont soit construites elles-mêmes soit achetées à la bande.

Une fois l'hypothèque remboursée, le locataire d'une maison construite grâce au programme de logement visé par l'article 95 de la SCHL peut, s'il a toujours payé son loyer en entier, sans accumuler d'arrérages, devenir propriétaire de la maison.

Le président : Vous venez de contracter une hypothèque. Si je puis me permettre de vous poser une question à ce sujet, à qui appartient le terrain?

M. Roberts : Le terrain appartient toujours à la bande. Je suis simplement propriétaire de la maison qui s'y trouve.

Le président : Vous avez pu obtenir une hypothèque pour votre maison même si la bande est propriétaire du terrain?

M. Roberts : Oui. Si jamais je manque à mes engagements, la bande devra rembourser la banque et deviendra propriétaire de la maison. La bande aurait à rembourser la Banque Royale et pourrait me reprendre la maison, conformément à la convention de bail que j'ai signée.

Le président : J'aurais une question pour vous deux au sujet de l'absence d'indexation liée aux fonds d'immobilisation dont vous avez parlé. Je suis fort surpris d'entendre cela, car les gens se

2 per cent escalator that the government put in place in 1993, if memory serves me right. You have not got any 2 per cent escalator. You have got no escalator. Both of you said the same thing.

I have no doubt that your figures are accurate, but have you tried to argue about this problem with the officials? Is there any rationale for that money staying the same and getting less value each year due to inflation?

Mr. Sylvestre: I'll let you guys know that I just got into this position about 11 months ago. I knew about it before because I was on council on my reserve. I knew about the funding being capped and it never did go anywhere; never did get any more since 1996. Even before that, I never knew much about the band system before I got on council, but I don't recall ever knowing where to take that problem. You mentioned to take it to the officials. I wouldn't even know where to start.

Yes, we get our regional directors to come to our community and meet in regard to this stuff, but they still have to follow protocol as to the budget they receive for each community. I wouldn't even know where to start to take this issue on trying to get an increase in our funding.

The Chair: Did you have any comments, Mr. Roberts?

Mr. Roberts: Yes. I have talked to AANDC a lot of times about a lot of things in regard to funding. I have talked to the overall capital manager in Regina. There have been a few things that didn't go our way and a couple that did. We finally got through.

We've got a good regional director general there now in Saskatchewan, Anna Fontaine. She's been open with us, and she has a good working relationship with our chief. I don't think with the last one there was a good relationship there. A lot of things were shut down in terms of being invited to come to the community and share in some of the community events. That got changed around.

Yes, the funding issue was brought up, but we never know whether they're going to increase funding or not. We don't even know what we're getting next year for funding. Right now I'm in my budgeting process for next year. I've got my draft budget. I don't know how much money I'm actually going to get. We will see what follows come March and see what the capital plan brings. Hopefully there's some good news for us there.

The Chair: I hope so too. Thank you.

Senator Tannas: Mr. Roberts, I have two simple questions. What percentage of your community would be unemployed versus employed? You've got access to some significant mining projects and so on. We were talking before the panel started today. Could you give me an idea of what your employment outlook and situation would be in your communities?

plaignent de la majoration de 2 p. 100 que le gouvernement a mise en place en 1993, si je me souviens bien. Vous n'avez pas d'indexation de 2 p. 100. Il n'y a pas d'indexation. Vous avez tous deux dit la même chose.

Je ne doute aucunement de l'exactitude de vos chiffres, toutefois, avez-vous parlé de ce problème aux responsables? Y a-t-il une raison qui justifie que le montant reste le même et perde en valeur chaque année en raison de l'inflation?

M. Sylvestre : Je dois dire que j'occupe ce poste depuis environ 11 mois. J'étais déjà au courant, car je faisais partie du conseil de la réserve. Je savais que le financement était plafonné et qu'il n'avait pas bougé, pas depuis 1996, et même avant cela. Je ne connaissais pas beaucoup le système des bandes avant de me joindre au conseil, et je ne crois pas avoir jamais su à qui signaler le problème. Vous avez dit d'en parler aux responsables. Je ne saurais même pas par où commencer.

Il est vrai que les directeurs régionaux viennent dans notre communauté pour nous rencontrer à ce sujet, mais ils doivent tout de même suivre les règles quant au budget qu'ils reçoivent pour chaque communauté. Je ne sais pas du tout à qui il faudrait signaler ce problème pour essayer d'augmenter le financement.

Le président : Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Roberts?

M. Roberts : Oui. J'ai parlé à AADNC plusieurs fois à propos de bien des aspects liés au financement. J'ai parlé à la personne responsable de la gestion de l'ensemble des immobilisations à Regina. Il y a des dossiers où nous avons eu gain de cause, et d'autre pas. Nous avons fini par établir un contact.

À l'heure actuelle, nous avons une très bonne directrice régionale en Saskatchewan, Anna Fontaine. Elle a été franche avec nous, et elle a une bonne relation de travail avec notre chef. Je ne crois pas que c'était le cas de la personne qu'elle a remplacée. Les invitations à participer aux activités de la communauté avaient pratiquement cessé. Mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Oui, la question du financement a été soulevée, mais nous ne savons jamais s'il y aura ou non une augmentation du financement. Nous ne savons même pas à combien s'élèvera le financement l'an prochain. En ce moment, je suis en train de préparer le budget de l'an prochain. Il s'agit d'un budget provisoire, car je ne sais pas quelle somme me sera allouée. Nous saurons à quoi nous en tenir en mars. Nous verrons alors ce que prévoit le plan d'immobilisation. Avec un peu de chance, celui-ci nous réservera de bonnes nouvelles.

Le président : Je le souhaite moi aussi. Merci.

Le sénateur Tannas : Monsieur Roberts, j'ai deux questions plutôt simples. Dans votre collectivité, quel serait le pourcentage de personnes sans emploi comparativement à celui de personnes avec emploi? Vous avez notamment accès à d'importants projets miniers. Nous en parlions avant de commencer. Pourriez-vous me donner une idée des perspectives d'emplois dans vos communautés?

Mr. Roberts: I couldn't give you a number. I'm not sure exactly. I know northern Saskatchewan in general has high unemployment just by looking through the EI statistics there. Mining, tourism and outdoor activities are the majority of the occupations and provide the majority of the economy up North, but I'm not sure about numbers.

Senator Tannas: Fair enough.

What percentage of your total housing stock would be band-owned, section 95, and privately owned? If I have missed some bucket, if there's something else, could you give me an idea?

Mr. Roberts: Privately owned, I would say about a hundred of the 1,500. I think our section 95 stock is about 600 of the 1,500. The remaining 800 would be old INAC houses, I guess. There were also some of those section 10s from before we tried that, and we tried some of our own band-based; we borrowed money and built houses.

Senator Tannas: You built an amazing number of homes fairly recently. What category would they fall into? Would they fall into mostly private homes?

Mr. Roberts: No.

Senator Tannas: They would be band or section 95?

Mr. Roberts: They would be mostly section 95 and band houses, yes.

Senator Tannas: Are you encountering the same resistance to the collection of rent and, therefore, having to dip into other categories or bring own-source revenue to bear to make those section 95 payments, or are you having a little more luck collecting rent?

Mr. Roberts: We're having a little more luck, I guess, because we have staff whose primary duty is to collect rent. We have tenant relations people and accounting staff. They're writing letters, making phone calls, making home visits. We have a long list of people trying to get into these houses.

We also have a very solid housing policy that backs us up. We did lots of work on it over a couple of years. We ran it through lawyers, so it's legal. Everybody has got to sign lease agreements beforehand so they know the conditions of their rental agreement. They forfeit their rent and forfeit the house. There's a long line of people trying to get into that house that will pay rent.

Senator Tannas: These are the new houses, right? These are the newest dwellings. So you've got demand; you've got the backing of chief and council, presumably, and probably the community via this long line of people who want to get in.

M. Roberts : Je ne pourrais pas vous donner un chiffre. Je ne le sais pas exactement. Je sais que le taux de chômage dans le nord de la Saskatchewan tend à être élevé simplement en regardant les statistiques de l'assurance-emploi que j'ai en main. L'industrie minière, le secteur touristique et les activités de plein air créent la majorité des emplois et sont le principal moteur de l'économie du Nord, mais je ne connais pas exactement les chiffres.

Le sénateur Tannas : Très bien.

Quel pourcentage de votre parc immobilier appartient à la bande, à des particuliers ou est visé par l'article 95? Si j'oublie quelque chose, n'hésitez pas à me le dire?

M. Roberts : Je dirais qu'une centaine des 1 500 maisons appartiennent à des particuliers. Je crois que le parc visé par l'article 95 compte environ 600 maisons sur les 1 500. Je suppose que les 800 autres sont des maisons de l'ancien ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il y avait aussi des maisons visées par l'article 10, avant que nous explorions cette voie, et la bande a compté sur ses propres moyens; nous avons emprunté de l'argent pour construire des maisons.

Le sénateur Tannas : Vous avez construit un nombre remarquable de maisons assez récemment. À quelle catégorie appartiennent-elles? S'agit-il surtout de maisons privées?

M. Roberts : Non.

Le sénateur Tannas : Elles appartiennent à la bande ou sont visées par l'article 95?

M. Roberts : Ce sont surtout des maisons visées par l'article 95 ou qui appartiennent à la bande, en effet.

Le sénateur Tannas : Le paiement du loyer suscite-t-il encore la même résistance qui vous obligeait à puiser dans d'autres postes ou dans des revenus autonomes pour faire les paiements des logements visés par l'article 95, ou bien est-il un peu plus facile de percevoir le loyer?

M. Roberts : Je crois que c'est un peu plus facile, car nous avons des employés dont la principale fonction est de percevoir le loyer. Nous avons des personnes en charge des relations avec les locataires et du personnel comptable. Ils rédigent des lettres, font des appels et des visites à domicile. Il y a une longue liste de personnes qui veulent louer ces maisons.

Nous jouissons aussi d'une excellente politique de logement. Nous l'avons beaucoup améliorée au cours des dernières années. Nous l'avons fait réviser par des juristes, alors elle est conforme aux lois. Tout le monde doit signer un bail d'avance, alors chacun connaît les modalités qui régissent son contrat de location. Lorsqu'un locataire ne paie pas son loyer, il perd la maison. Après tout, nous avons une longue liste d'attente où figurent des personnes qui veulent la maison et qui, elles, paieront le loyer.

Le sénateur Tannas : Vous parlez des nouvelles maisons, c'est bien ça? Ce sont les résidences les plus récentes. Il y a donc une demande. Vous avez l'appui du chef et du conseil, j'imagine, et probablement celui de la communauté étant donné la longue liste d'attente.

Mr. Roberts: Yes.

Senator Tannas: They are saying, "We're going to pay."

Mr. Roberts: Exactly. They're paying three times the amount of rent in town or in the village. If they miss rent there, they know what's going to happen the next month.

Senator Raine: Our notes talk about the First Nation trust fund having funding available for infrastructure, development and operation of recreation facilities and community infrastructure. Could you look to that fund to get funding for your bridges? This would be in Lac La Ronge.

The Chair: That is revenue from the casino gaming, I understand you are referring to, Senator Raine.

Senator Raine: That's right, the Saskatchewan gaming authority.

The Chair: Yes, and apparently that money is available through the trust to some First Nations communities.

Mr. Roberts: Sorry, those are in my notes?

Senator Raine: No, those are in our notes here. You were talking about how you need the infrastructure, the bridges.

Mr. Roberts: We have the casino or gaming dollars. That largely is an unchanged number. I think it's year to year. It's used mostly to fund our recreation programs and other facilities, so it is pretty much earmarked year to year. We don't want to take a sizable chunk out of it for that.

I think I said we would provide $680,000 of the $3.68 million total, so we would find a way to fund that if we could get approval.

Senator Raine: Do you know when the decision is to be made on those bridges? That's a disturbing thought of people not being able to cross over to their neighbours.

Mr. Roberts: The predesign is done for the Sucker River Bridge. That's the one that's going to cost the most; I think it's $2.7 or $2.8 million. We're just getting into the predesign of the Little Red Bridge, so we don't know how much it is going to cost. Both were fairly recent, in the last year. They were condemned, but we're basically at the mercy of the capital plan that comes out in March. We're hoping to see something.

I know there's a First Nation Infrastructure Fund that came out again. It came out about four or five years ago and it's making an appearance again, so we put in an application to that pot of money to try to get our bridges, too.

Senator Raine: How big are those bridges?

M. Roberts : Oui.

Le sénateur Tannas : Ils disent : « Nous allons payer. »

M. Roberts : Exactement. Ces personnes paient actuellement un loyer trois fois supérieur en ville ou dans le village. S'ils omettent un paiement là-bas, ils savent ce qui les attendra le mois suivant.

La sénatrice Raine : Selon nos notes, des fonds seraient disponibles à même la Fiducie des Premières Nations pour les infrastructures, le développement et l'exploitation d'installations récréatives et d'infrastructures communautaires. Pourriez-vous faire appel à ces fonds pour financer les ponts? Je parle de lac La Ronge.

Le président : Je pense que vous parlez des revenus des casinos, madame la sénatrice.

La sénatrice Raine : C'est exact, la société des loteries de la Saskatchewan.

Le président : Oui, et il semblerait que certaines communautés des Premières Nations puissent obtenir des fonds par l'intermédiaire de la fiducie.

M. Roberts : Pardon, c'est dans mes notes?

La sénatrice Raine : Non, c'est dans nos notes. Vous avez dit qu'il vous fallait ces infrastructures, les ponts.

M. Roberts : Nous avons les revenus des casinos et du jeu. Dans l'ensemble, le montant varie peu. Je pense que c'est d'une année à l'autre. Ces fonds servent surtout à financer nos programmes de loisirs et d'autres installations, alors ils sont presque toujours affectés à des fins particulières, d'une année à l'autre. C'est pour cette raison que nous ne voulons pas y puiser un montant important.

Je pense avoir dit que nous fournirions 680 000 $ sur la facture totale de 3,68 millions de dollars. Nous trouverions le moyen de financer le projet si nous pouvions obtenir une approbation.

La sénatrice Raine : Savez-vous quand doit être prise la décision à propos des ponts? L'idée que les gens ne puissent pas traverser la rivière pour aller chez leurs voisins me trouble.

M. Roberts : L'avant-projet est terminé pour le pont de la rivière Sucker. C'est le projet le plus coûteux, 2,7 ou 2,8 millions de dollars si je me rappelle bien. Nous venons à peine d'entamer l'avant-projet de pont de Little Red, alors nous ignorons à combien la facture s'élèvera. Dans les deux cas, c'est assez récent, moins d'un an. Les ponts ont été condamnés, mais nous sommes essentiellement à la merci du plan d'immobilisations qui sera annoncé en mars. Nous gardons les doigts croisés.

Je sais que le Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations vient d'être relancé. Le fonds initial a été mis sur pied il y a quatre ou cinq ans, mais c'est reparti, alors nous avons soumis une demande dans l'espoir de pouvoir profiter de cet argent pour nos ponts.

La sénatrice Raine : Quelle est la longueur des ponts?

Mr. Roberts: One is about a hundred feet long and one is about 30 feet long. We're looking for a traffic and pedestrian bridge.

Senator Raine: Could a Bailey bridge work?

Mr. Roberts: We temporarily will have a Bailey bridge over one bridge, but I don't even think it has been set up yet. It is one of the options we're looking at, which is only a temporary solution as well.

Senator Raine: Where I live the temporary solution goes for 50 years. Some of them are in the mountain roads. They put them in and they just stay there.

The Chair: Mr. Roberts, could you talk a bit about the option you are pursuing of accessing funds through the First Nations Finance Authority? Our committee has observed that this is a sizable fund that was set up. It hasn't been very well accessed. Could you just describe how that is going? You said you need to meet stringent approval guidelines. Can you give us a little information about that?

Mr. Roberts: I'm just part of the group here on this new project. It's kind of a new thing we're working on. We caught wind of this last summer and we met with them when we were out in B.C. Basically you need to show that you are in good standing economically and financially. You need to show that you have a legal framework, like your own financial management act. Chief and council need to sign the proper documents — the BCR — saying this is the money coming in and this is how we would pay, whether through own-source revenue, band funding, gaming dollars or whatever, just to show that you have the ability to pay that back.

Once you get approval you can then borrow money to do almost anything you want. That's why we're looking at maybe funding our own subdivisions because we can't wait. We are looking at building post-secondary and daycare buildings. We can put them in one spot, in a central location, and provide education to our band members and they can have their kids looked after in the same building.

The Chair: Have you explored the possibility of getting funds to develop that capacity rather than just meet the guidelines? The act seems to contemplate that loaned capability, but it claims to also be available to develop capacity to build the system that you described. Do you know if that might be a possibility for your band?

Mr. Roberts: Possibly. I would have to talk with our finance people. They're the ones heading up the project. I just gave them the ideas on stuff that we need funded and they have been working on this with the finance authorities since October, which I think is when they started. We're hoping to have approval this summer so we can start doing something.

The Chair: We wish you well.

M. Roberts : L'un fait une centaine de pieds de long et l'autre, une trentaine. Nous voulons un pont convenant aussi bien aux véhicules qu'aux piétons.

La sénatrice Raine : Un pont Bailey conviendrait-il?

M. Roberts : Dans un des deux cas, un pont Bailey temporaire est prévu, mais je ne pense pas qu'il ait déjà été aménagé. C'est l'une des options que nous envisageons, mais il s'agirait seulement d'une solution temporaire.

La sénatrice Raine : Là où j'habite, une solution temporaire, ça dure 50 ans. Parfois, c'est sur un chemin de montagne. On aménage la solution temporaire, puis elle reste là, point.

Le président : Monsieur Roberts, pourriez-vous nous en dire un peu plus à propos de vos démarches en vue d'obtenir des fonds par l'intermédiaire de l'Administration financière des Premières Nations? Les membres du comité ont constaté qu'il s'agit d'un fonds substantiel, mais qu'on y fait peu appel. Que se passe-t-il? Vous avez dit qu'il faut respecter des directives d'approbation strictes. Pouvez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet?

M. Roberts : Je fais seulement partie du groupe qui s'occupe du projet. C'est quelque chose de nouveau. Nous en avons entendu parler l'été dernier. Nous avons rencontré les responsables lorsque nous nous trouvions en Colombie-Britannique. Grosso modo, il faut prouver que ses finances sont en règle. Il faut montrer l'existence d'un cadre légal, comme si on avait sa propre loi sur la gestion financière. Le chef et le conseil doivent signer les documents nécessaires — une résolution du conseil de bande — pour préciser quelles sont les rentrées de fonds et de quelle manière on entend effectuer les paiements, par exemple au moyen des revenus autonomes, d'une subvention de la bande, des revenus de jeu et ainsi de suite, de manière à prouver la capacité de remboursement.

Une fois l'approbation obtenue, on peut emprunter de l'argent pour à peu près n'importe quel projet. Nous envisageons donc de financer nos propres lotissements, car nous ne pouvons pas attendre. Nous envisageons de construire une école secondaire et une garderie, peut-être au même endroit, sur un emplacement central, afin de permettre aux membres de la bande de faire des études tout en faisant garder leurs enfants dans le même bâtiment.

Le président : Avez-vous envisagé la possibilité de réclamer des fonds pour élargir les capacités actuelles au lieu de simplement vous en tenir aux directives? Le programme semble tenir compte d'une capacité d'emprunt, mais il permettrait apparemment aussi d'élargir les capacités, ce qui permettrait d'offrir le système que vous avez décrit. Savez-vous si ce serait une possibilité pour votre bande?

M. Roberts : Peut-être. Il faudrait que je consulte notre équipe des finances. C'est elle qui dirige le projet. Je me suis contenté de lui donner des idées à propos de ce qu'il faut financer. C'est elle qui travaille avec les autorités financières depuis octobre dernier. Je pense que c'est en octobre qu'ils ont commencé. Nous espérons obtenir une approbation cet été afin de pouvoir passer à l'action.

Le président : Bonne chance.

Chief Sylvestre, you mentioned that the First Nation at Birch Narrows is looking at getting its own housing authority. Could you explain why you would do that and what advantages you see in that?

Mr. Sylvestre: We want to put guidelines and a policy in place for housing, like keeping up to code with renovations and repairs that are needed to be done.

We want an authority from the community to be put in place, so that the people have the input of what this policy will look like and the guidelines they would have to follow. We want the community to be a part of it because they're the ones that will be living in the houses. They're the ones that know exactly what is mandatory, major, minor and things like that. How would you do with the selection of housing, if there are houses? For the allocation, who would get them? What are the criteria that they have to follow? It is things like that that we want in place.

That's the reason why we want to put the policy in place and then get it passed through the community. The community has to pass that policy so that the chief, the leadership and the community can follow it.

The Chair: That authority would replace the chief and council.

Mr. Sylvestre: Once the policy is in place, the chief and council will follow the policy on how selections or decisions are made.

The Chair: Thank you.

Senator Watt: Thank you for your presentation. It is quite surprising to see that you have lived with the same number for the last 20 years. That is terribly unacceptable.

On that point, I would like to have a better idea of the people at the community level who are managing whether you have sufficient funds to do the work that you need to do to provide services to your community? Is there a government person that has responsibility in the community? You mentioned treaties. Is there a person who provides some assistance or at least provides you information on where you should go when you have to make an application when you are short of funds and when you need some ideas? What is the government doing? It seems like there's a complete lack of communication between your reserve and the Government of Canada.

Mr. Sylvestre: Our reserve is part of the Meadow Lake Tribal Council, so we receive a lot of our information from them. We do, once in a while, meet with INAC regarding issues on funding. The fiscal year is coming up, so she will probably show up and do the presentation of what the budget looks like, the cutbacks and the annual budget review.

At the community level there is nobody that I can get answers from on the implementation of treaty rights.

Monsieur Sylvestre, vous avez dit que la Première Nation de Birch Narrows envisage de se doter de sa propre commission de logement. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi? Quels avantages y verriez-vous?

M. Sylvestre : Nous voulons mettre en place des directives et une politique en matière de logement, notamment pour que les rénovations et autres réparations nécessaires soient exécutées conformément au code du bâtiment.

Nous voulons mettre sur pied une commission à même la communauté afin que les membres puissent avoir leur mot à dire sur la politique et les directives qu'ils devraient respecter. Nous voulons mobiliser les membres, car ce sont eux qui habiteront dans les maisons. Ce sont eux qui savent précisément ce qui est essentiel, ce qui est important, ce qui n'est que mineur et ainsi de suite. Comment procéder pour la sélection des maisons, le cas échéant? À qui les maisons seraient-elles attribuées? Quels critères faudrait-il respecter? C'est ce genre de choses que nous voulons mettre en place.

C'est pour ces raisons que nous voulons adopter une politique avec l'assentiment de la communauté. Il faut adopter la politique pour que le chef, les dirigeants et la communauté puissent s'y conformer.

Le président : La commission remplacerait le chef et le conseil.

M. Sylvestre : Lorsque la politique sera en vigueur, le chef et le conseil la respecteront au moment de prendre les décisions, notamment en ce qui a trait à la sélection.

Le président : Merci.

Le sénateur Watt : Merci de votre présentation. Je m'étonne cependant d'apprendre que les chiffres n'ont pas changé depuis 20 ans. C'est tout à fait inadmissible.

À ce sujet, j'aimerais mieux comprendre qui sont les membres de la communauté qui déterminent si les fonds suffisent pour accomplir les travaux nécessaires afin d'offrir des services à la communauté. Y a-t-il un fonctionnaire qui exerce certaines responsabilités au sein de la communauté? Vous avez parlé de traités. Y a-t-il quelqu'un qui fournit de l'aide ou, du moins, des renseignements pour vous indiquer où vous adresser lorsque vous devez soumettre une demande parce que vous manquez d'argent ou quand vous cherchez des idées? Que fait l'État? On dirait qu'il y a une rupture complète de communication entre votre réserve et le gouvernement du Canada.

M. Sylvestre : Notre réserve fait partie du Conseil tribal de Meadow Lake, qui nous fournit donc beaucoup de renseignements. De temps en temps, nous rencontrons une fonctionnaire d'AADNC pour des questions de financement. L'exercice achève, alors elle viendra probablement nous parler du contenu du budget, des compressions et de l'examen annuel du budget.

Pour ce qui est des membres de la communauté, il n'y a personne à qui s'adresser pour obtenir des réponses sur l'application des droits issus des traités.

Senator Watt: You are very much on your own.

Mr. Sylvestre: Pretty much on my own to find my own information.

Senator Watt: At the community level, in the bush.

Mr. Sylvestre: Yes.

Senator Watt: You mentioned that your population is somewhere in the neighbourhood of 665.

Mr. Sylvestre: Seven hundred and thirty-four.

Senator Watt: I believe you also mentioned the fact that about 20, 30 or 50 per cent of them are off the reserve. Where are they?

Mr. Sylvestre: They're in the cities. They're in the mines. Well, the ones that are in the urban areas, cities like Saskatoon, Prince Albert, Meadow Lake, they left mainly for employment, because employment is not in place on our First Nation. Some of them have gone to school for university, for higher education. What they're doing varies. It is mainly employment.

But in talking with them — because I talk with each of our members that want information — a lot of them want to come home. A lot of them want to come back because they grew up on the reserve. They want to come back, but there's no housing for them. There's nothing for them to come back to.

Senator Watt: There's no housing and no jobs.

Mr. Sylvestre: Yes, all that: no housing and no jobs.

Even if a community member left the reserve and went to work for substantial years and is starting to retire, in order for them to come home, it will probably be their responsibility to build their own home because there is not enough housing on our reserve.

Senator Watt: If you are put into the position that you have to collect the rent, when there is no revenue generated at the community level — and I think I understood Mr. Roberts saying that that has to come out of the band member funds — in your case, what do you do?

Mr. Sylvestre: For CMHC rent?

Senator Watt: You only have $113,000 for the last 20 years. It makes me wonder, how did you survive?

Mr. Sylvestre: We just started our CMHC section 95 program four years ago. I was one of the first tenants to move into a CMHC house. When we first moved in, there was nothing in place. There was no signing agreement that we had to pay rent. It just became an ongoing thing that rent didn't have to be paid.

Senator Watt: Are you saying that your impression was that you don't have to pay?

Le sénateur Watt : Vous êtes laissés à vous-mêmes.

M. Sylvestre : Je dois essentiellement trouver moi-même les renseignements qu'il me faut.

Le sénateur Watt : Dans la communauté, au milieu de nulle part.

M. Sylvestre : Oui.

Le sénateur Watt : Vous avez dit que votre population s'élève à environ 665 personnes.

M. Sylvestre : Sept cent trente-quatre.

Le sénateur Watt : Je crois que vous avez aussi dit qu'environ 20, 30 ou 50 p. 100 de ces personnes habitent hors de la réserve. Où sont-elles?

M. Sylvestre : Elles sont en ville. Elles sont dans les mines. Celles qui sont dans des régions urbaines, dans des villes comme Saskatoon, Prince Albert ou Meadow Lake, ont surtout quitté la réserve pour le travail, car il n'y en a pas dans notre Première Nation. D'autres sont à l'université, pour faire des études supérieures. Ces personnes font toutes sortes de choses, mais c'est surtout une question d'emploi.

Cependant, lorsque je leur parle — parce que je parle avec chacun des membres à la recherche d'information —, je constate que beaucoup d'entre elles veulent revenir chez nous. Beaucoup d'entre elles veulent revenir parce qu'elles ont grandi dans la réserve. Elles veulent revenir, mais il n'y a nulle part où les loger. Rien ne les attendrait à leur retour.

Le sénateur Watt : Il n'y ni maison ni emploi.

M. Sylvestre : C'est exactement ça : ni maison ni emploi.

Même que, si un membre de la communauté quittait la réserve pour travailler jusqu'à sa retraite et qu'il décidait alors de revenir dans la réserve, il devrait alors construire sa propre maison, probablement, parce qu'il n'y a pas assez de logements dans la réserve.

Le sénateur Watt : Si vous devez percevoir les loyers, mais que les membres n'ont pas de revenus — si j'ai bien compris M. Roberts, l'argent doit alors être puisé à même les fonds des membres de la bande —, alors, dans votre cas, que faites-vous?

M. Sylvestre : Pour les loyers de la SCHL?

Le sénateur Watt : Vous n'avez que 113 000 $ depuis 20 ans. Je me demande donc comment vous avez pu survivre.

M. Sylvestre : Nous avons commencé le programme de la SCHL prévu à l'article 95 de la loi il y a quatre ans à peine. J'ai été l'un des premiers locataires à emménager dans une maison de la SCHL. À ce moment-là, il n'y avait rien. Il n'y avait aucun contrat à signer pour s'engager à verser un loyer. L'idée s'est installée qu'il n'était pas nécessaire de payer de loyer.

Le sénateur Watt : Êtes-vous en train de dire que vous aviez l'impression qu'il n'y avait rien à payer?

Mr. Sylvestre: I'm just saying that's the impression the community got when they moved in, and it's ongoing. In the role I took now, I want to implement that there needs to be rent paid for these houses because it's just the way CMHC is programmed. That's how they run.

Senator Watt: Where do you get your material when you have either infrastructure needs or housing needs?

Mr. Sylvestre: Probably Meadow Lake, which is 370 kilometres away, and sometimes in Prince Albert, which is a little farther, maybe about 420 kilometres.

Senator Watt: But you do have a road?

Mr. Sylvestre: We have a road, yes. It's a gravel road.

Senator Watt: What happens in the wintertime when the snow comes down?

Mr. Sylvestre: It's maintained. It's still drivable.

Senator Watt: It's open year round?

Mr. Sylvestre: Yes.

Senator Watt: So you don't have to consider winter roads?

Mr. Sylvestre: No, not an ice road.

Senator Watt: But there are some in the country that are operating on the winter roads to be able to get supplies?

Mr. Sylvestre: I believe up North.

Senator Watt: In your community, it's not the case?

Mr. Sylvestre: No.

Senator Watt: I can understand where you're coming from. I'm from the North, the Arctic. I understand when you refer to bush. There is very little of anything, especially even considering starting something in the small communities when you know that being able to generate revenue is almost non-existent. That's hard to live with.

Mr. Sylvestre: It's true.

Senator Watt: I have to tell you that you certainly have the energy, and hopefully you will be able to turn that around. A community living with $113,367 for 20 years is totally unjust, as far as I'm concerned.

Senator Enverga: Can I ask, that —

Senator Watt: I'm not finished yet, but if you want to ask along that line, go right ahead.

Senator Enverga: I'm just wondering, is it $113,000 per month or per year?

Mr. Sylvestre: Per year.

M. Sylvestre : Je dis simplement que c'est l'impression que les membres avaient au moment d'emménager et qu'elle persiste encore aujourd'hui. Dans mes fonctions actuelles, je tiens à faire en sorte qu'il faille payer un loyer pour habiter les maisons en cause, car c'est ainsi que fonctionne le programme. C'est ainsi que fonctionne la SCHL.

Le sénateur Watt : Où vous procurez-vous les matériaux pour les besoins en infrastructures ou en logements?

M. Sylvestre : Généralement à Meadow Lake, à 370 kilomètres de distance, mais parfois aussi à Prince Albert, qui est un peu plus loin, à 420 kilomètres environ.

Le sénateur Watt : Mais avez-vous une route?

M. Sylvestre : Nous avons une route, oui, une route en gravier.

Le sénateur Watt : Et l'hiver, avec la neige?

M. Sylvestre : La route est entretenue. Elle demeure carrossable.

Le sénateur Watt : Elle est ouverte à longueur d'année?

M. Sylvestre : Oui.

Le sénateur Watt : Vous n'avez donc pas besoin d'envisager l'aménagement d'une route d'hiver?

M. Sylvestre : Non, nous n'avons pas besoin de route de glace.

Le sénateur Watt : Néanmoins, certaines réserves au pays doivent aménager des routes d'hiver afin de s'approvisionner?

M. Sylvestre : Dans le Nord, je crois.

Le sénateur Watt : Mais dans votre communauté, ce n'est pas le cas?

M. Sylvestre : Non.

Le sénateur Watt : Je comprends ce dont vous parlez. Je viens moi-même du Nord, de l'Arctique. Je comprends ce que vous dites lorsque vous employez l'expression « au milieu de nulle part ». Il n'y a pas grand-chose là-bas. Même se lancer en affaires est difficilement envisageable dans une petite communauté puisque le potentiel de revenu est quasi inexistant. C'est une dure réalité.

M. Sylvestre : C'est vrai.

Le sénateur Watt : Je dois dire que vous avez manifestement l'énergie nécessaire pour changer les choses. J'espère que vous y parviendrez. Pour ma part, j'estime que, pour une communauté, vivre avec 113 367 $ pendant 20 ans, c'est tout à fait injuste.

Le sénateur Enverga : J'aimerais savoir, cette...

Le sénateur Watt : Je n'ai pas encore terminé, mais si vous voulez poursuivre sur cette lancée, allez-y.

Le sénateur Enverga : Je me demande seulement si c'est 113 000 $ par mois ou par année.

M. Sylvestre : Par année.

Senator Watt: A month may be a little more acceptable, but we're talking about a year here.

Mr. Roberts, you mentioned that you had a problem with aging bridges that are collapsing and becoming a danger for people who need to commute back and forth.

Mr. Roberts: Yes.

Senator Watt: In the wintertime, what do you replace that with? You mentioned that they cross the river. I would imagine they cross by walking, or by skidoo or dog teams, one or the other.

Mr. Roberts: There is secondary access. It just means a longer route. Little Red, I think to go around, is 24 kilometres, and in Sucker River I think it's something like 4 kilometres. There is a secondary route. It's just you have to go around and access a different bridge in one case, in Sucker River, and Little Red you've just got to go all the way around.

Senator Watt: What's the difference between the mileage of the direct and indirect routes?

Mr. Roberts: How much is the difference in the "go around"?

Senator Watt: The distance in terms of getting there, getting your supplies over.

Mr. Roberts: It's 24 kilometres in Little Red and about 4 kilometres on Sucker River.

Senator Watt: Again, you seem to have a bit more access to the programs. You have a way of finding out what programs are available to you and can knock on the doors of whomever you need to knock on to get some information. But your friend doesn't have that same kind of an access, from what I understand. What can we do as committee members to make recommendations on that? I have an idea, but I would like to hear it from you. You said there is almost absolutely no communications between your band and the Government of Canada.

Mr. Sylvestre: I think what would work is more coming to the community, I guess, more coming north.

Senator Watt: To understand your community?

Mr. Sylvestre: Yes, to understand the situation that we face.

Senator Watt: And the predicament and the location?

Mr. Sylvestre: Yes.

Senator Watt: You feel that is not being understood?

Le sénateur Watt : Par mois, ce serait un peu plus acceptable, mais on parle bien d'une année.

Monsieur Roberts, vous avez signalé un problème de ponts vétustes qui s'écroulent et qui représentent de plus en plus un danger pour les personnes qui doivent traverser régulièrement les cours d'eau.

M. Roberts : Oui.

Le sénateur Watt : En hiver, qu'est-ce qui remplace ces ponts? Vous avez dit que les gens franchissent la rivière. J'imagine qu'ils le font soit à pied, soit en motoneige, soit en traîneau à chiens.

M. Roberts : Il existe une autre voie d'accès, mais le trajet est plus long. La route qui fait le tour jusqu'à Little Red fait environ 24 kilomètres, tandis que pour aller à Sucker River, je pense qu'on parle d'environ 4 kilomètres. Il y a une voie d'accès secondaire, mais, pour aller à Sucker River, il faut faire le tour et passer par un autre pont, tandis que pour se rendre à Little Red, il faut faire tout le tour.

Le sénateur Watt : Quelle est la différence de distance entre le chemin direct et celui qui ne l'est pas?

M. Roberts : Quelle est la différence pour « faire le tour »?

Le sénateur Watt : La distance pour se rendre à destination, pour y acheminer le matériel?

M. Roberts : La différence est de 24 kilomètres pour aller à Little Red et d'environ 4 kilomètres pour se rendre à Sucker River.

Le sénateur Watt : Monsieur Sylvestre, je le répète, vous semblez avoir un peu plus de facilité à accéder aux programmes. Vous disposez des moyens vous permettant de trouver les programmes disponibles et vous êtes en mesure de vous adresser aux personnes appropriées pour obtenir des renseignements. Toutefois, si je comprends bien, votre collègue n'y a pas autant accès. Quelles recommandations les membres du comité peuvent-ils formuler à cet égard? J'ai une petite idée, mais j'aimerais l'entendre de votre bouche. Vous avez dit qu'il n'y a pratiquement aucune communication entre votre bande et le gouvernement du Canada.

M. Sylvestre : Je pense qu'il faudrait que des représentants du gouvernement se rendent plus souvent dans la collectivité, dans le Nord.

Le sénateur Watt : Et ce, afin de mieux comprendre votre collectivité?

M. Sylvestre : Oui, afin de comprendre la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Le sénateur Watt : Afin que le gouvernement puisse comprendre aussi les difficultés et la nature des lieux?

M. Sylvestre : Oui.

Le sénateur Watt : Selon vous, le gouvernement ne comprend pas la situation?

Mr. Sylvestre: Yes. It's the same. I mean, we're probably funded the same as a First Nation close to an urban setting, an urban area, but then we pay more in everything we try to do. For every program that we have, we have to pay more in order to get services to a community. Even to bring professionals to the community to do things, we have to pay them all that extra money just to drive the mileage. We do spend more money than a community closer to the urban areas, and that's what I'm saying. For the communication, I would suggest have more people come to the community level to understand exactly how we go day to day and what we face.

Senator Watt: But you're not asking for the agents to come to your reserve.

Mr. Sylvestre: What do you mean, "agents"?

Senator Watt: A government agent in order to help to coordinate, to help you to develop your community. That's what I'm looking for here. What do we have to say? What kind of message do we have to put down as committee members towards your needs? You lived with the $113,000 for 20 years. I mean, this is unreal.

Let me go a bit further. This is important. I think we need to nail that down as much as we can, but I would also like to know what the purchasing power is in your community. You talked about the high cost of living, high costs of goods and transportation. Do you have an idea what your purchasing power is as an individual? What is your dollar? Is it our dollar, or is it 5 cents, 10 cents, 15 cents? What is it?

Mr. Sylvestre: In my community, a dollar compared to somebody else's dollar, I would say maybe about 50 cents, 40 cents, roughly.

Senator Watt: In my area, my community, the closest one is Montreal, which is about 900 miles, air miles, and our purchasing power is at 25 cents because of the high cost of transportation, high cost of goods, high cost of this, high cost of that. It's compounded. I imagine that you are facing the same kind of problem.

Mr. Sylvestre: Yes, pretty much.

Senator Watt: So when you say 50 per cent —

Mr. Sylvestre: Well, not 50. Maybe about 40 or less, because being north, it is tough. It's not the same. You don't get the same value for your dollar as if you lived in the South.

Senator Watt: No, it's far different.

M. Sylvestre : En effet. Nous sommes tous traités de la même manière. Ce que je veux dire, c'est qu'on nous accorde probablement le même financement qu'à une Première Nation située à proximité d'une ville ou d'une zone urbaine, malgré le fait que tout ce que nous essayons de faire nous coûte plus cher. Nous devons payer plus pour offrir des services à une collectivité, et ce, pour tous les programmes auxquels nous participons. Nous devons payer plus même pour faire appel à des professionnels afin de réaliser certains projets, parce que nous devons leur rembourser des sommes supplémentaires pour le kilométrage. Nous dépensons effectivement plus d'argent qu'une collectivité située plus près d'une zone urbaine, c'est ce que je veux dire. En ce qui concerne les communications, à mon avis, un plus grand nombre de personnes devraient visiter les collectivités pour comprendre exactement comment nous fonctionnons au jour le jour et les difficultés auxquelles nous sommes confrontés.

Le sénateur Watt : Cependant, vous ne demandez pas que des mandataires du gouvernement soient envoyés dans votre réserve.

M. Sylvestre : Que voulez-vous dire par « mandataires »?

Le sénateur Watt : Je parle d'un mandataire du gouvernement qui vous aiderait à coordonner les activités et à mettre en valeur votre collectivité. C'est ce que je veux savoir. Que devons-nous dire? Quel message les membres du comité doivent-ils transmettre pour répondre à vos besoins? Vous avez vécu avec 113 000 $ par an pendant 20 ans. C'est incroyable.

Permettez-moi d'aller un peu plus loin, parce qu'il s'agit d'une question importante. Je pense que nous devons préciser les choses le plus possible, mais j'aimerais aussi savoir quel est le pouvoir d'achat dans votre collectivité. Vous avez parlé du coût de la vie qui est élevé, tout comme le coût des marchandises et du transport. Avez-vous une idée du pouvoir d'achat individuel des membres de votre collectivité? Combien vaut votre dollar? Vaut-il la même chose que le nôtre, ou bien vaut-il 5 cents, 10 cents, 15 cents? Quelle est sa valeur?

M. Sylvestre : Dans ma collectivité, si on compare un dollar à ce qu'il vaut ailleurs, je dirais qu'il vaut à peu près 50 cents, ou peut-être 40 cents.

Le sénateur Watt : Chez moi, dans ma collectivité, la zone urbaine la plus proche, Montréal, se trouve à une distance d'environ 900 milles aériens. Notre pouvoir d'achat est de 25 cents en raison du coût élevé du transport, des marchandises, de ceci et de cela. L'effet est cumulatif. Je suppose que vous êtes confrontés à des problèmes semblables.

M. Sylvestre : Oui, c'est à peu près la même chose.

Le sénateur Watt : Donc, quand vous parlez de 50 cents...

M. Sylvestre : Eh bien, ce n'est pas 50 cents. C'est peut-être 40 cents ou moins, parce que la situation est difficile quand on habite dans le Nord. Ce n'est pas pareil. Pour 1 $, vous n'obtenez pas la même chose que les habitants du Sud.

Le sénateur Watt : Non, c'est très différent.

Mr. Sylvestre: You get way less.

Senator Watt: Yes.

Do you face a similar problem? Are you close enough to the centre of Saskatchewan so you don't have the same kind of problem he does?

Mr. Roberts: Well, one of our communities is large, La Ronge, but the other communities are fairly isolated. Three of them are an hour away from La Ronge, which is basically in the middle of nowhere, so we also have high costs for shipping and freight. We have local businesses in La Ronge. Some of them are owned by us, but we buy our own stuff. Our lumber and furniture is a good example. We'll have it shipped there, and we'll use that for housing projects for at least three or four of our surrounding communities so they don't have to get their stuff from way down south. But you need to be set up that way.

Senator Watt: What is possible in those three communities you speak of? They face the same kinds of problems he does. What kind of purchasing power is there? Is it similar?

Mr. Roberts: Very similar. I'm not familiar how far away Birch Narrows is, but those communities are probably two hours away from the nearest city, which is Prince Albert.

Senator Watt: But they do have roads.

Mr. Roberts: Yes, year-round roads.

The Chair: It's impressive to me that Lac La Ronge has a lot of designs in place. Perhaps you made those yourself, being a civil engineer, Mr. Roberts, yet you're waiting for funding. I'm wondering who pays for those designs, and is the purpose of the design process to estimate the cost of the project?

Mr. Roberts: Yes. AANDC pays for those designs to get done as part of the project, and they're done in three stages. There's the predesign, the design, and then I guess the overall where you get down to the class A estimate once you go out to tender.

Yes, we've got a pretty good heads up. We've got good staff, good project managers, who've always communicated with us regarding what's available and what the next steps should be if we want to secure housing and infrastructure 20 years down the road. We're always looking ahead to make sure that it's there for us in 20 years.

The Chair: Do you know if those funding decisions are made in Ottawa or at the regional level in AANDC?

M. Sylvestre : Vous en avez beaucoup moins pour votre argent.

Le sénateur Watt : En effet.

Monsieur Roberts, votre collectivité est-elle confrontée à un problème semblable? Est-elle située suffisamment proche du centre de la Saskatchewan pour ne pas faire face aux mêmes problèmes que la région de M. Sylvestre?

M. Roberts : Eh bien, l'une de nos collectivités, La Ronge, est assez grande, mais les autres sont passablement isolées. Trois d'entre elles se trouvent à une heure de La Ronge, pratiquement au milieu de nulle part. Par conséquent, les coûts d'expédition et de transport sont élevés pour nous aussi. À La Ronge, il y a des entreprises locales. Nous possédons certaines d'entre elles, mais nous achetons nos propres produits. Les meubles et le bois d'œuvre sont un bon exemple. Ils sont expédiés à La Ronge et nous les utilisons pour les projets de logement d'au moins trois ou quatre de nos collectivités avoisinantes, afin que celles-ci n'aient pas besoin de faire venir ces produits de très loin, plus au sud. Toutefois, il faut s'organiser de cette façon.

Le sénateur Watt : Que peut-on faire dans les trois collectivités dont vous parlez? Elles sont confrontées aux mêmes problèmes que celles dont parle M. Sylvestre. Quel est leur pouvoir d'achat? Est-il semblable?

M. Roberts : Il est très semblable. Je ne sais pas à quelle distance d'une ville Birch Narrows est située, mais les collectivités dont je parle se trouvent à environ deux heures de la ville la plus proche, c'est-à-dire Prince Albert.

Le sénateur Watt : Toutefois, il y a des routes.

M. Roberts : Oui, il y a des routes praticables à l'année.

Le président : Ce qui m'impressionne, c'est le nombre de plans qui existent pour le lac La Ronge. Peut-être que c'est vous, monsieur Roberts, qui les avez conçus, puisque vous êtes ingénieur civil. Cependant, vous attendez toujours le financement. Je me demande qui défraie le coût de ces plans, et si l'estimation du coût du projet fait partie du processus de conception.

M. Roberts : Oui. Dans le cadre du projet, AADNC défraie le coût de conception des plans, qui sont réalisés en trois étapes. Il y a la préconception, la conception, puis ce qu'on pourrait appeler le projet global, qui comprend l'estimation de catégorie A nécessaire pour lancer l'appel d'offres.

Nous avons effectivement une bonne longueur d'avance. Nous avons une bonne équipe et de bons gestionnaires de projets qui nous ont toujours dit quelles sont nos options et les étapes à suivre pour nous assurer d'avoir les logements et les infrastructures dont nous avons besoin pour les 20 prochaines années. Nous songeons toujours à l'avenir pour que ces logements et ces infrastructures soient encore là dans 20 ans.

Le président : Savez-vous si les décisions en matière de financement sont prises à Ottawa ou dans les bureaux régionaux d'AADNC?

Mr. Roberts: I believe it's made in Ottawa now.

In Saskatchewan, I met with their capital review committee last week and talked about all these projects. I gave them an update on what's the most important, what we rank as number one, the technical details, if they wanted them. They then rank them based on health and safety and whether it's an upgrade or a repair. Then I think they just send their recommendations, or whatever facts come out, to Ottawa. The decisions are made here and relayed back to Saskatchewan and then to us at the First Nation.

The Chair: And you're expecting to get a decision in March?

Mr. Roberts: Yes. The capital plan comes out usually at the end of March, early April.

The Chair: Thank you very much, both of you. We wish you well in the challenges you're facing. Thanks for sharing them with us.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, February 24, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:33 a.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves; and to consider a draft budget.

Senator Dennis Glen Patterson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning, colleagues, I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples either here in the room, via CPAC or the web. I'm Dennis Patterson from Nunavut and I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. Our mandate is to examine legislation in matters relating to the Aboriginal Peoples of Canada generally.

This morning we're hearing testimony on a specific order of reference authorizing us to examine and report on the challenges and potential solutions relating to infrastructure on reserves including housing, community infrastructure, and innovative opportunities for financing as well as more effective collaborative strategies.

We've completed our hearings on housing and are now focusing our study on infrastructure, although we recognize that the two issues often overlap.

M. Roberts : Je pense qu'elles sont prises à Ottawa maintenant.

La semaine dernière, en Saskatchewan, j'ai rencontré le comité d'examen des immobilisations et j'ai parlé à ses membres de tous ces projets. Je leur ai dit ce qui est le plus important, ce qui est prioritaire, et je leur ai donné des détails techniques, le cas échéant. Ensuite, le comité classe les projets en fonction de critères liés à la santé et à la sécurité et selon qu'il s'agit d'un projet de modernisation ou de réparation. Par la suite, je pense qu'il envoie tout simplement ses recommandations, ou les résultats de son analyse, à Ottawa. Les décisions sont prises ici, puis transmises au bureau de la Saskatchewan, et enfin communiquées à la Première Nation.

Le président : Vous attendez-vous à obtenir une décision au cours du mois de mars?

M. Roberts : Oui. Habituellement, le plan d'immobilisation paraît à la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril.

Le président : Merci beaucoup à vous deux. Nous vous souhaitons bonne chance pour faire face aux défis que vous devez relever. Merci de nous en avoir fait part.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 24 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations et pour examiner l'ébauche d'un budget.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour, chers collègues. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les sénateurs ainsi qu'aux membres du public qui assistent à cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones ou qui la regardent sur la chaîne CPAC ou sur le Web. Je suis le sénateur Dennis Patterson, du Nunavut, et j'ai le privilège de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Notre comité a pour mandat d'examiner des projets de loi et des questions qui ont trait aux peuples autochtones du Canada en général.

Ce matin, nous entendrons un témoignage dans le contexte d'un ordre de renvoi précis nous autorisant à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes et les solutions possibles en matière d'infrastructure dans les réserves, notamment pour ce qui est du logement, des infrastructures communautaires, des options de financement novatrices et des stratégies de collaboration plus efficaces.

Nous avons terminé nos audiences sur la question du logement et nous axerons maintenant notre étude sur l'infrastructure, même si nous reconnaissons que ces deux sujets se recoupent souvent.

Today, we will hear from one witness and afterward we will turn briefly to the issue of consideration of a draft budget relating to graphic design expenses for our final report on this study on infrastructure.

Our witness today is from Dentons Canada LLP, represented by Michael Ledgett. Before proceeding to his testimony, I would like to go around the table and ask members of the committee to introduce themselves.

Senator Moore: Wilfred Moore from Nova Scotia.

Senator Dyck: Senator Lillian Dyck from Saskatchewan.

Senator Watt: Charlie Watt from Nunavik.

Senator Beyak: Senator Lynn Beyak from Ontario.

Senator Enverga: Tobias Enverga from Ontario.

Senator Raine: Nancy Greene Raine from British Columbia.

The Chair: Thank you, colleagues and good morning to you all.

I know you'll help me welcome our guest Michael Ledgett, Co-Chair, National Infrastructure & Public-Private Partnership Group, Dentons Canada LLP.

We look forward to your presentation and you can expect it to be followed by questions from the senators. Please proceed.

Michael Ledgett, Co-Chair, National Infrastructure & Public-Private Partnership Group, Dentons Canada LLP: Thank you and good morning. Thank you to the chair, the clerk, members of the committee and staff for the invitation to present this morning.

You've heard from the Assembly of First Nations and other groups about the need for infrastructure on reserves in Canada. You've heard from the Canadian Council for Public-Private Partnerships and others about the use of public-private partnerships to deliver public infrastructure at the federal, provincial and municipal level in Canada. My role this morning is to talk a bit about how public-private partnerships might be used to deliver infrastructure on First Nations communities.

First a bit of background: Dentons is the largest law firm in the world and one of the largest in Canada. It carries a number of major public-private partnership projects in Canada, acting for the federal government in both the Champlain Bridge and the Detroit River International Crossing projects, for the Quebec government on the Turcot Interchange Project, for the B.C. government on the Site C Project and other major projects, but largely for the government.

Aujourd'hui, nous entendrons un témoin et, par la suite, nous examinerons brièvement l'ébauche d'un budget concernant les dépenses en matière de graphisme pour notre rapport final à l'issue de cette étude sur l'infrastructure.

Nous accueillons aujourd'hui Michael Ledgett, qui représente Dentons Canada S.E.N.C.R.L. Avant de lui donner la parole, j'aimerais inviter les membres du comité à se présenter à tour de rôle.

Le sénateur Moore : Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Dyck : Sénatrice Lillian Dyck, de la Saskatchewan.

Le sénateur Watt : Charlie Watt, du Nunavik.

La sénatrice Beyak : Sénatrice Lynn Beyak, de l'Ontario.

Le sénateur Enverga : Tobias Enverga, de l'Ontario.

La sénatrice Raine : Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

Le président : Merci, chers collègues, et bonjour à tous.

Je sais que vous vous joindrez à moi pour souhaiter la bienvenue à notre invité, Michael Ledgett, co-chef du groupe national spécialisé en partenariats public-privé et en infrastructures à Dentons Canada S.E.N.C.R.L.

Nous avons hâte d'entendre votre exposé, après quoi les sénateurs vous poseront des questions. Vous avez la parole.

Michael Ledgett, co-chef, groupe national spécialisé en partenariats public-privé et en infrastructures, Dentons Canada S.E.N.C.R.L. : Merci, et bonjour à tous. Je remercie le président, la greffière, les membres du comité et le personnel de m'avoir invité à témoigner ce matin.

L'Assemblée des Premières Nations et d'autres groupes vous ont parlé de la nécessité des infrastructures dans les réserves au Canada. Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé, entre autres, vous a parlé de l'utilisation des partenariats public-privé pour assurer des infrastructures publiques à l'échelle fédérale, provinciale et municipale au Canada. Mon but, ce matin, est de vous expliquer un peu comment les partenariats public-privé pourraient servir à réaliser des projets d'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations.

D'abord, un peu de contexte : Dentons est le plus grand cabinet d'avocats au monde et un des plus importants au Canada. Nous nous occupons d'un certain nombre de grands projets de partenariat public-privé au Canada; par exemple, nous représentons le gouvernement fédéral dans les projets du pont Champlain et du passage international de la rivière Détroit, le gouvernement du Québec dans le projet de l'échangeur Turcot, le gouvernement de la Colombie-Britannique dans le projet du site C et d'autres grands projets qui relèvent, en grande partie, du gouvernement.

My particular role, as the chair referenced, is I co-chair the infrastructure and public-private partnership group for Dentons in Canada. I have been practising law in Ontario for 40 years and for about the last 25 years I've been doing public-private partnerships, largely for the federal government starting with the St. Lawrence Seaway commercialization 20 years ago and through a number of projects. The current project is the Detroit River International Crossing Project. I mention all of those because that experience is, I think, important when we talk about designing public-private partnerships that would work in the context of First Nations communities.

The distinguishing feature of a public-private partnership is that they've been developed in Canada over the last 25 years. Public-private partnerships — I will call them P3s — usually two parties, the government and a private sector party at the table. In the context of P3s and First Nations, the third party is obviously the First Nation.

What I've delivered to you and you have before you is a deck entitled "First Nations Communities Water/Wastewater Public-Private Partnership (P3) Model." I have presented this deck to two other constituencies: the Canadian Council for Public-Private Partnerships' national conference a year ago and that's essentially to the private sector constituency; and the Assembly of First Nations' infrastructure conference in Toronto, in February of last year. This, in a sense, is the third leg, presenting to the Canadian government through your auspices.

I propose to go through the model quickly and in so doing point to out the various thresholds that need to be met in order to make a P3 work in the context of First Nations communities.

I would ask you to flip to the first page; it talks about the key participant roles, the federal government role, the First Nations role and the private sector role. Those are the three players and as I go through the deck I will indicate how those roles play themselves out.

The next page deals with private sector structural requirements. I think this is key because there are so many P3 opportunities in Canada and in the world today, and there are a relatively small number of private sector P3 players so that the private sector choose very carefully where they will play. If they don't have the preconditions to play, they just won't play.

The four preconditions in relationship to First Nation communities include, first, a predictable reliable regulatory framework. If the law is not clear and there is isn't a regulatory

Comme le président l'a mentionné, je suis co-chef du groupe national spécialisé en partenariats public-privé et en infrastructures pour Dentons au Canada. J'exerce le droit en Ontario depuis 40 ans et, au cours des 25 dernières années environ, je me suis occupé de partenariats public-privé, en grande partie pour le gouvernement fédéral, à commencer par la commercialisation de la voie maritime du Saint-Laurent il y a 20 ans et d'un certain nombre d'autres projets. Le dossier sur lequel je travaille actuellement est celui du projet de passage international de la rivière Détroit. Si je vous mentionne tous ces projets, c'est parce que je considère cette expérience importante lorsqu'il s'agit de concevoir des partenariats public-privé qui fonctionnent dans le contexte des collectivités des Premières Nations.

Quel est le trait distinctif d'un partenariat public-privé? En fait, ce modèle est conçu au Canada depuis 25 ans. Les partenariats public-privé — que je désignerai par l'acronyme « PPP » — mettent en jeu habituellement deux parties : le gouvernement et une entité du secteur privé. Dans le contexte des PPP et des Premières Nations, il y a une troisième partie, qui est, bien entendu, la Première Nation.

J'ai préparé pour vous, comme vous pouvez le voir, un dossier intitulé « Collectivités des Premières Nations — Eaux et eaux usées — Modèle de partenariat public-privé (P3) ». J'ai présenté ce dossier à deux autres intervenants : premièrement, au Conseil canadien pour les partenariats public-privé, à l'occasion de sa conférence nationale il y a un an, et il s'agit là de l'intervenant du secteur privé; et, deuxièmement, à l'Assemblée des Premières Nations, à l'occasion de sa conférence sur l'infrastructure tenue à Toronto, en février dernier. Mon exposé d'aujourd'hui au gouvernement du Canada, sous vos auspices, constitue, en quelque sorte, le troisième pilier.

Je propose de passer en revue brièvement le modèle et, ce faisant, je soulignerai les divers critères qu'il faut remplir pour faire fonctionner un PPP dans le contexte des collectivités des Premières Nations.

Je vous invite à passer à la première page, qui porte sur les rôles des participants principaux : le gouvernement fédéral, les Premières Nations et le secteur privé. Il s'agit là des trois intervenants et, tout au long de mon exposé, je vous indiquerai comment ces rôles interagissent.

À la page suivante, il est question des exigences d'ordre structurel du secteur privé. Je pense que ce point est essentiel parce qu'il existe aujourd'hui beaucoup de possibilités de PPP au Canada et partout dans le monde, et il y a un nombre relativement restreint d'intervenants du secteur privé dans les PPP; en effet, le secteur privé choisit très prudemment les projets dans lesquels il interviendra. Si les projets ne remplissent pas les conditions préalables, le secteur privé n'interviendra tout simplement pas.

Voici les quatre conditions préalables concernant les collectivités des Premières Nations. Premièrement, il faut un cadre réglementaire prévisible et stable. Si la loi n'est pas claire et

framework to rely on, they will not play. Second is a predictable reliable procurement process, if they don't know the process and cannot rely on it, they will not play. Pursuit costs for a P3 in terms of time and money can be one to three years. In some cases, it can cost hundreds of thousands to millions of dollars. Then, if they don't win or if the process does not proceed, that money is lost. Third is predictable reliable government funding. If they don't see where the money is coming from and it is going to be available as the procurement process offers, then they won't play. Fourth is predictable and reliable contract oversight.

Next we have private sector financial requirements. This really deals with the scope of the actual project. The contract price has to be large enough to warrant the pursuit costs involved. In some circles, they talk about a minimum contract of $100 million, and that could go lower to $50 million. Governments have begun to cope with the fact that a lot of public infrastructure projects are not that large by bundling. In Manitoba and Saskatchewan you'll see bundled bridge projects and bundled school projects in Alberta and elsewhere. That bundling is an opportunity for First Nations community projects.

Then there is the contract term. Unless the contract term is long enough, and we're talking about 25 to 35 years, the private sector will not be inclined to play because they are assuming a fairly large risk going into the project. Those risks will play themselves out over time. The longer the term of the contract, the more opportunity there is to recoup any difficulties that arise during the term of the contract.

Next, we have the structure of the model. I will leaf through the rest of the deck, which really speaks to the model and how it might work. You can see from the model that a number of different players are suggested: the federal government in the form of a new Crown corporation dedicated to water/wastewater P3s in Aboriginal communities; a regional water/wastewater utility company set up by the First Nation communities directly involved; and finally, a typical structure for public-private partnerships — a special-purpose vehicle set up by the winning consortium, which enters into a project agreement, in this case the utility company. That special-purpose vehicle subcontracts the actual delivery of the project, and we're talking about a project where it's design, build, finance, operate and maintain.

Going quickly through each segment of this structure, looking first at the federal government, the players would be from Aboriginal Affairs, responsible for water/wastewater oversight;

s'il n'existe pas de cadre réglementaire fiable, le secteur privé ne sera pas de la partie. Deuxièmement, il faut un processus d'approvisionnement prévisible et stable; là encore, si le secteur privé ne connaît pas le processus et qu'il ne peut pas s'y fier, il n'interviendra pas. Les poursuites mettant en cause des PPP peuvent s'étendre sur une période d'un an à trois ans, ce qui coûte cher en temps et en argent. Dans certains cas, ces poursuites peuvent coûter des centaines de milliers, voire des millions de dollars. Ensuite, si le secteur privé n'a pas gain de cause ou si le processus n'aboutit pas, cet argent sera perdu. Troisièmement, il faut un financement public prévisible et stable. Si le secteur privé ne sait pas d'où proviendra l'argent et si les fonds sont disponibles au terme du processus d'approvisionnement, le secteur privé n'interviendra pas. Quatrièmement, il faut une surveillance prévisible et stable des contrats.

Passons maintenant aux exigences d'ordre financier du secteur privé. Il est question ici de la portée du projet proprement dit. Le prix du contrat doit être assez élevé pour justifier les coûts de poursuite. Dans certains milieux, on parle d'un contrat minimal de 100 millions de dollars, et ce montant pourrait descendre en dessous de 50 millions de dollars. Comme bien des projets d'infrastructure publique ne sont pas des projets de très grande envergure, les gouvernements se sont mis à les regrouper afin de remédier à la situation. Songeons, par exemple, au regroupement de projets de ponts au Manitoba et en Saskatchewan, ainsi qu'au regroupement de projets d'écoles en Alberta et ailleurs. Voilà donc une occasion pour les projets des collectivités des Premières Nations.

Ensuite, il y a la durée du contrat. Si la durée du contrat n'est pas assez longue, et nous parlons d'une durée de 25 à 35 ans, le secteur privé ne sera pas porté à intervenir parce qu'il assume un risque assez important dans le cadre du projet. Ces risques se résorberont avec le temps. Plus la durée du contrat est longue, plus il y a des possibilités de remédier aux difficultés qui se présentent pendant la durée du contrat.

Examinons maintenant la structure du modèle. Je vais parcourir rapidement le reste du document, qui porte vraiment sur le modèle et la façon dont il fonctionne. Comme vous pouvez le voir, nous proposons un certain nombre d'intervenants : le gouvernement fédéral, représenté par une nouvelle société d'État dédiée aux PPP chargés des systèmes d'eaux et d'eaux usées dans les collectivités autochtones; une entreprise régionale de services publics, chargée des systèmes d'eaux et d'eaux usées et créée par les collectivités des Premières Nations directement touchées; et, enfin, une structure typique pour les partenariats public-privé — c'est-à-dire une entité ad hoc établie par le consortium retenu, qui conclut une convention relative au projet —, en l'occurrence l'entreprise de services publics. Cette entité accorde des contrats de sous-traitance pour la réalisation du projet, et je précise qu'un projet comprend la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien.

Permettez-moi de présenter rapidement chaque segment de la structure. Examinons d'abord les intervenants du gouvernement fédéral : il y aurait le ministère des Affaires autochtones, qui

Health Canada, responsible for setting the standards; Finance Canada, responsible for funding; and Parliament, which would appropriate the funds directly to the federal authority in the way that it normally does for Crown corporations.

The actual authority of the federal Crown corporation would be either a statutory or not-for-profit corporation. As with all Crown corporations, the federal government would appoint all of the directors. In this case, the Crown corporation would report to Parliament through the Minister of Aboriginal Affairs. This authority would be responsible for funding the First Nations community, for oversight of the regional utility company and for regulating the water/wastewater standards.

Unique in the environment of a First Nation's community P3 is that the First Nations communities will want to be and need to be equal players at the table. This utility would be set up by the First Nations communities involved. For example, if you're talking about bundled water/wastewater P3 projects for 15 to 20 communities in one geographic area, those communities would have to come together to agree upon the incorporation of this utility and what its governance and mandate would be. Ultimately, that utility would have to come to an agreement with the federal Crown corporation as to the regulatory oversight and the funding arrangement for the water/wastewater public-private partnership.

The remainder of the structure, as I said before, is reasonably consistent with the way in which public-private partnerships work in P3s with federal, provincial and municipal governments. The procurement process in this case is led by the regional utility company. It would put together a request for qualifications and request for proposals. Consortiums would form to respond to the RFP, which would be framed around design, build, finance, operate and maintain water/wastewater systems in, say, 15 communities over 25 to 35 years. Those private sector consortiums would consist of players interested in providing, installing and managing the equipment and for providing finance for the entire structure.

The procurement process would play itself out with each of the consortiums submitting proposals, the utility company evaluating those proposals against a set of evaluation criteria and ultimately selecting a winning proposal. Then a project agreement would be entered into between the utility company and the special purpose vehicle, which would be set up by the private sector consortium. This would be a brand new corporation dedicated to the particular project. The one project agreement would provide for all of these aspects — design, build, finance, operate and maintain — over the 25 to 30 years. The special purpose vehicle would deliver on the promises that it would subcontract all of the

s'occuperait de la surveillance des systèmes d'eaux et d'eaux usées; Santé Canada, qui assumerait la responsabilité d'établir des normes; Finances Canada, qui serait chargé du financement; et le Parlement, qui attribuerait les fonds directement à l'autorité fédérale selon la procédure normale pour les sociétés d'État.

En ce qui concerne l'autorité de la société d'État fédérale, il s'agirait d'une société constituée en vertu d'une loi ou d'une société sans but lucratif. Comme toutes les sociétés d'État, le gouvernement fédéral nommerait les administrateurs. Dans ce cas-ci, la société d'État rendrait compte de ses activités au Parlement par l'entremise du ministre des Affaires autochtones. Cette autorité serait chargée du financement de la collectivité des Premières Nations, de la surveillance de l'entreprise régionale de services publics et de la réglementation des normes relatives à l'eau potable et aux eaux usées.

Ce qu'il y a d'unique dans les PPP établis dans le contexte des collectivités des Premières Nations, c'est que les collectivités en question voudront et devront être des intervenants à part entière. Ainsi, l'entreprise de services publics serait établie par les collectivités des Premières Nations concernées. Prenons l'exemple d'un ensemble de projets de systèmes d'eaux et d'eaux usées regroupés dans le cadre d'un PPP qui vise 15 à 20 collectivités dans une région donnée; ces collectivités auraient à s'entendre sur la constitution, la gouvernance et le mandat de l'entreprise de services publics. Au bout du compte, l'entreprise de services publics devrait conclure une entente avec la société d'État fédérale en ce qui concerne la surveillance réglementaire et la convention de financement pour le partenariat public-privé chargé des systèmes d'eaux et d'eaux usées.

Le reste de la structure, comme je l'ai dit tout à l'heure, est raisonnablement conforme au modèle de partenariat public-privé à l'échelle fédérale, provinciale et municipale. Dans le cas qui nous intéresse, le processus d'approvisionnement est dirigé par l'entreprise régionale de services publics. Cette entreprise aurait à préparer des demandes de qualifications et de propositions. Ensuite, des consortiums seraient établis pour répondre à la demande de propositions, laquelle porterait sur la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien des systèmes d'eaux et d'eaux usées dans, disons, 15 collectivités sur une période de 25 à 35 ans. Ces consortiums du secteur privé seraient composés d'intervenants intéressés à fournir, installer et gérer l'équipement et à assurer un financement pour la structure entière.

Dans le cadre du processus d'approvisionnement, chacun des consortiums présenterait des propositions, et l'entreprise de services publics évaluerait ces propositions par rapport à une série de critères avant d'en sélectionner une. Par la suite, une convention relative au projet serait conclue entre l'entreprise de services publics et l'entité ad hoc, qui serait établie par le consortium du secteur privé. Ce serait une toute nouvelle société qui se consacrerait exclusivement à la réalisation du projet particulier. La convention relative au projet tiendrait compte de tous ces aspects — conception, construction, financement, exploitation et entretien — sur une période de 25 à 30 ans. Pour

different elements of the public-private partnership to members of the consortium in the business of either supplying, managing or providing finance to this kind of project.

Once this construct has been set up and there has been an arrangement for actually installing and maintaining water/wastewater systems in these communities, in a sense, that would be the back-off for the utility. The utility would operate in much the same way that any municipal utility would operate. Its customers would be the people in the communities who utilize the water and wastewater systems. There would be contractual arrangements between the utility and each individual user in the same way as there are contractual arrangements between public utilities and municipalities.

In terms of the funding for all of this, the prime funder of this public-private partnership in this construct would be the federal government, but conceivably you could also have the users provide some portion of the funding and that would be part of the negotiating process that would have to be carried out with all the stakeholders involved. To what extent, if any, do users pay for the service they are provided and to what extent does the federal government offer assurance that the monies necessary to install and run these systems over the contract period are actually put in place?

In terms of the key legal instruments that are necessary in order to bind together all of this construct, they are listed on the model. I promised to go through this deck in 15 minutes, and I've probably utilized my 15 minutes.

You can see the legal contracts on your model. With the instruments that are necessary, there would need to be federal legislation authorizing the incorporation of the federal Crown corporation. A lot of my thinking around this model has come from the Detroit River International Crossing Project, where a separate Crown corporation has been set up. The modelling that we did around that project is really reflected in some of the modelling you see here.

There would be a separate Crown corporation set up. There are a number of different ways to do this. I like the idea of the Crown corporation because it's separate from the government itself, and it has a dedicated mandate and dedicated staff focused on it. It speaks to the commitment of the government to actually deliver on its promise in providing water/wastewater systems to First Nations communities.

There needs to be federal legislation providing for a water/wastewater regulatory framework, and arguably there is legislation in place today that has been passed, but there are no regulations, as I understand it, that have been promulgated. There would have to be an agreement amongst the First Nations communities to form the utility. In the way that I played it out, if

tenir ses promesses, l'entité ad hoc attribuerait des contrats de sous-traitance concernant les différents éléments du partenariat public-privé aux membres du consortium qui se spécialisent dans l'approvisionnement, la gestion ou le financement de ce genre de projet.

Une fois cette structure établie, parallèlement à une entente pour l'installation et l'entretien des systèmes d'eaux et d'eaux usées dans ces collectivités, ce serait là, en quelque sorte, la pierre angulaire de l'entreprise de services publics. L'entreprise de services publics fonctionnerait de la même façon qu'une société municipale de services publics. Ses clients seraient les gens, au sein des collectivités, qui utilisent les systèmes d'eaux et d'eaux usées. Il y aurait une entente contractuelle entre l'entreprise de services publics et chaque utilisateur, comme c'est le cas pour les ententes contractuelles entre les entreprises de services publics et les municipalités.

En ce qui a trait au financement, c'est le gouvernement fédéral qui serait le principal bailleur de fonds d'un partenariat public-privé dans un tel contexte, mais il est également possible que les utilisateurs assurent une partie du financement; ces questions feraient partie du processus de négociation qui serait effectué avec tous les intervenants concernés. Dans quelle mesure, s'il y a lieu, les utilisateurs doivent-ils payer pour le service qu'ils reçoivent et dans quelle mesure le gouvernement fédéral donne-t-il l'assurance que les fonds nécessaires pour installer et exploiter ces systèmes durant la période du contrat sont effectivement en place?

Parlons maintenant des principaux instruments juridiques qui s'imposent pour assurer l'unité d'une telle structure. Ils sont indiqués dans le schéma. J'avais promis de passer en revue ce document en 15 minutes, mais j'ai probablement épuisé le temps qui m'était imparti.

Comme vous pouvez le voir, le modèle précise les contrats juridiques qui entrent en jeu. En ce qui concerne les instruments juridiques qui sont nécessaires, il faudrait d'abord une loi fédérale autorisant la constitution de la société d'État fédérale. Je dois dire que ce modèle repose, en grande partie, sur le projet de passage international de la rivière Détroit, dans le cadre duquel nous avons créé une société d'État distincte. Le modèle que vous voyez ici s'inspire donc de celui que nous avons élaboré pour ce projet.

Bref, une société d'État distincte serait établie. Il y a diverses façons d'y arriver. J'aime bien l'idée d'une société d'État parce qu'il s'agit d'une entité distincte du gouvernement et dotée d'un mandat spécialisé et d'un personnel qui se consacre exclusivement à un projet. Cela en dit long sur l'engagement du gouvernement de fournir, comme promis, des systèmes d'eaux et d'eaux usées aux collectivités des Premières Nations.

Par ailleurs, il faut une loi fédérale qui prévoit un cadre réglementaire applicable aux systèmes d'eaux et d'eaux usées; on pourrait soutenir qu'il existe déjà une telle mesure législative, mais à ma connaissance, il n'existe aucun règlement en ce sens. Il faudrait également une convention entre les collectivités des Premières Nations pour mettre sur pied l'entreprise de services

there are 15 communities, those 15 communities would have to come to an agreement on forming the utility company and how it would work.

There would have to be an agreement between the federal authority — the Crown corporation — and the specific utility corporation would provide for the oversight on how the utility would work. That speaks to the standards, how they would be exercised and also funding. There would have to be assurance of funding because, again, the private sector will not respond to any procurement unless they see it is backed up by the federal government.

There is a need for an RFQ/RFP, which are a request for qualifications and a request for proposals. The procurement process would be issued by the utility company. Those documents would not differ very much from RFQs or RFPs issued by Infrastructure Ontario, Partnerships BC and the various procurement agencies that have been in the business for many years now.

There would need to be a project agreement between the utility company and the winning consortium, a special purpose vehicle. Again, that project agreement would not be dissimilar to the kinds of project agreements used in other P3s. There would have to be service contracts between the utility companies and the users. Again, that would be similar to the kinds of utility contracts that utility companies use at the municipal level.

I will stop there. That's an awful lot to absorb, but it is the way public-private partnerships work in Canada today at the federal, provincial and municipal levels. It is a way in which they could be introduced into providing infrastructure for First Nations communities. It is a way of trying to focus on the challenges — the hurdles, I guess — of introducing it into First Nation communities. I welcome your questions.

The Chair: Thank you, Mr. Ledgett. We are certainly very privileged to have someone with your impressive experience assist us in examining this issue this morning.

Senator Dyck: Thank you for your presentation. It was very clear. You have basically outlined to us the structural requirements or the factors needed for a P3 model to work on reserve.

My first question would be: Is this model similar to what is currently happening with regard to provinces or municipalities? Is the model used there pretty much the same?

Mr. Ledgett: It is the same. I think the distinguishing feature between this model and the model utilized in other contexts at the federal, provincial and municipal levels is the introduction of a third party at the table. The unique aspects of it — and they are

publics. Selon le modèle que j'ai proposé, s'il y a 15 collectivités, l'ensemble de ces collectivités devrait en arriver à une entente sur la création de l'entreprise de services publics et sur son fonctionnement.

De plus, il faudrait une convention entre l'autorité fédérale — la société d'État — et l'entreprise de services publics en ce qui concerne la surveillance de la façon dont cette entreprise fonctionnerait. Cette convention préciserait les normes et leur application ainsi que les conditions de financement. Il faudrait aussi une assurance du financement parce que, là encore, le secteur privé ne répondra pas à un appel d'offres à moins que le financement soit garanti par le gouvernement fédéral.

Il faut également une demande de qualifications et une demande de propositions. Le processus d'approvisionnement serait lancé par l'entreprise de services publics. Ces documents ne différeraient pas tant des demandes de qualifications ou de propositions lancées par Infrastructure Ontario, Partnerships BC et les divers organismes d'approvisionnement qui travaillent dans ce domaine depuis plusieurs années.

En outre, l'entreprise de services publics et le consortium retenu — une entité ad hoc — auraient à conclure une convention relative au projet. Là encore, cette convention ne serait pas très différente des types de conventions utilisées dans le cadre d'autres PPP. Des contrats de service devraient être conclus entre les entreprises de services publics et les utilisateurs. Encore une fois, ce serait semblable aux types de contrats de services que les entreprises de services publics utilisent à l'échelle municipale.

Je vais m'arrêter là. C'est beaucoup d'informations à assimiler, mais cela vous donne une idée de la façon dont les partenariats public-privé fonctionnent aujourd'hui au Canada à l'échelle fédérale, provinciale et municipale. Voilà comment ils pourraient servir à assurer l'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations. Ce modèle essaie de mettre l'accent sur les défis — ou les obstacles, pour ainsi dire — qu'il faut surmonter au moment d'instaurer de tels partenariats dans les collectivités des Premières Nations. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur Ledgett. Nous sommes certainement très privilégiés de vous avoir parmi nous ce matin pour nous aider à étudier cette question, et votre expérience remarquable en la matière nous sera fort utile.

La sénatrice Dyck : Merci de votre exposé. C'était très clair. En gros, vous nous avez présenté les exigences d'ordre structurel ou les facteurs qui sont nécessaires pour qu'un modèle de partenariat public-privé fonctionne bien dans les réserves.

Voici ma première question : ce modèle est-il semblable à ce qui existe actuellement dans les provinces ou les municipalités? Le modèle utilisé à ces échelons est-il à peu près le même?

M. Ledgett : C'est le même. Le seul point qui le distingue d'autres modèles utilisés au niveau fédéral, provincial et municipal, c'est la présence d'une tierce partie. Les aspects uniques du modèle — et ils le sont presque tous —, ce sont les

almost entirely unique — is the need for multiple First Nations community utility companies. The other factor is the introduction of a dedicated federal Crown corporation.

Senator Dyck: Thank you. With regard to the utility company and the necessity for a number of First Nations to come together to form an amalgam, in your research into this, have you looked to see whether that's feasible across Canada? Do you know whether there are areas in the country where this would likely occur?

Mr. Ledgett: That's the question. I'm aware of two endeavours to utilize P3s in Canada. One is the Atlantic Policy Congress endeavour to put together a water/wastewater P3 in Nova Scotia. It is an endeavour that has been ongoing for some period of time, and they've made, I understand, huge progress in developing the model and working with Aboriginal Affairs. I've been hearing now for a year that they are almost there, but they are still almost there.

The other attempt has been a bundled school project in Manitoba, and I think that's been a frustration for everyone concerned. I believe somebody, maybe Jeff Frank, has already appeared before you and probably told you about his endeavour and his concerns.

Let me step back. I wanted an opportunity to say this. I'm going to say this now. For me, this is missionary work and, in a sense, I'm the missionary and you're the potential converts and God, if you will, is the Prime Minister. The way this works, and it doesn't matter whether it's this or a P3 at the federal, provincial or municipal level, is that it needs a powerful political champion. P3s just don't work unless you have a powerful political champion who is prepared to make the P3 a priority and make it happen. We've seen that in a number of P3s in Canada. The Champlain Bridge and the Detroit River International Crossing project are perfect examples. I don't believe that P3s for First Nations communities are going to happen unless there's a very strong commitment by the federal government at the highest levels to make this happen. The way that it can happen is that if one project is picked as the exemplar and that project is driven through to completion based on that political commitment by the political champion to the project.

To go back to your question, I think P3s and First Nations communities can work in a number of different constructs. They can work in the 27-odd communities in Nova Scotia that have been working on it. They could work in the three bundled schools in Manitoba. They could work in a half dozen communities in northern Ontario. They can work in a number of different constructs, but it needs that political commitment.

entreprises de services publics de plusieurs collectivités des Premières Nations. L'autre facteur est la mise sur pied d'une société d'État réservée.

La sénatrice Dyck : Merci. S'agissant de l'entreprise de services publics et de la nécessité qu'un certain nombre de Premières Nations se regroupent, avez-vous, au cours de votre recherche, examiné si cela était faisable dans l'ensemble du Canada? Savez-vous si cela pourrait se faire dans certaines régions du pays?

M. Ledgett : C'est la question qui se pose. Au Canada, il y a eu deux initiatives visant à utiliser les PPP. Premièrement, le Congrès des chefs de l'Atlantique a cherché à mettre sur pied, dans le cadre d'un PPP, un système d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées en Nouvelle-Écosse. L'entreprise est en cours depuis un certain temps déjà, et je crois savoir qu'on a fait d'immenses progrès dans l'élaboration d'un modèle, de concert avec les Affaires autochtones. Depuis un an, j'entends dire qu'on y est presque arrivé. Mais on en est encore là.

L'autre initiative concerne un regroupement d'écoles au Manitoba qui suscite, je crois, beaucoup de frustrations chez tous les intervenants. Je pense que quelqu'un, Jeff Frank peut-être, a déjà comparu devant vous à ce sujet et a exprimé ses inquiétudes.

Mais permettez-moi de prendre un peu de recul pour vous dire quelque chose qui me tient à cœur. Pour moi, cela ressemble à un travail de missionnaire : je suis le missionnaire, vous êtes ceux que je cherche à convertir et Dieu, si vous voulez, c'est le premier ministre. La façon dont cela fonctionne, peu importe qu'il s'agisse de ce projet ou d'un PPP au niveau fédéral, provincial ou municipal, il faut que quelqu'un s'en fasse le champion au niveau politique. Les PPP ne fonctionneront pas sans un champion au niveau politique qui en fera sa priorité pour les mener à bien. C'est ce qu'on l'on constate dans les PPP qui ont abouti. Le pont Champlain et le projet de passage frontalier international de la rivière Détroit en sont de parfaits exemples. Je ne pense pas qu'il y aura des PPP dans les collectivités des Premières Nations sans un engagement ferme aux plus hauts niveaux du gouvernement fédéral. Cela n'arrivera que si l'on choisit un projet précis et qu'on le mène à bien grâce à une volonté politique et à l'intervention de quelqu'un qui s'en fait le champion.

Pour en revenir à votre question, je crois que les PPP et les collectivités des Premières Nations peuvent fonctionner à partir de concepts différents. Ils peuvent fonctionner dans les quelque 27 collectivités qui y ont travaillé en Nouvelle-Écosse. Ils pourraient fonctionner dans le cas des trois écoles regroupées au Manitoba. Ils pourraient fonctionner dans une demi-douzaine de collectivités au nord de l'Ontario. Ils peuvent fonctionner selon différents concepts, mais il faut qu'ils soient appuyés par un engagement politique.

Senator Dyck: Thank you for your analogy. It's an interesting way to put it. You need a powerful political champion who indicates there is a strong commitment, and you also need an exemplar. We don't have the exemplar yet, although the Atlantic Policy Congress may well fit into that role if it succeeds.

In the face of all of that, with P3s, there was a recent article at the beginning of the month. Ontario's Auditor General has said that P3s in Ontario are an extraordinary waste and financial sham in public-private partnerships. In the projects that she reviewed, her office estimates they've cost the province $8 billion more than they would have if they had actually gone through public financing.

Doesn't that say to you that there is maybe a certain disadvantage if it's going to cost you more? If the federal government is concerned about spending and fiscal management and if they're going to be using more money to get the same product, that wouldn't seem to be financially wise.

Mr. Ledgett: I'm not sure I'm going to thank you for that question. Again, it's actually the right question.

Public-private partnerships have taken a long time to develop in Canada. It's been 20 or 25 years since they've developed in the model we have today, which has been dubbed the Canadian P3 model. It is the model that's been largely used by government agencies, for example in Ontario with Infrastructure Ontario and in B.C. with Partnerships B.C. In virtually every province there is some sort of government agency that is responsible for P3 procurement. At the municipal level, they're developing similar kinds of things.

It's taken a long time for government to come to the view that public-private partnerships are the best way of delivering large public infrastructure projects. Right now, at virtually all levels of government, they've become the default methodology for delivering public infrastructure. That comes from a conviction that what P3s deliver that traditional procurement doesn't deliver is certainty over the life cycle of the assets. Traditional procurement generally focuses on the design of the facility and the build of the facility. It doesn't so much focus on the finance, and it certainly doesn't focus on the life cycle.

With any public infrastructure project, if it's done by traditional finance, you can actually get a pretty good grip on what the cost of design and the cost of build are, but the public sector traditionally hasn't focused on the actual cost of maintaining and operating it over a long period of time. Public-private partnerships have forced the public sector to address the life cycle costs and have forced the public sector to commit to providing the funds for those life-cycle costs over a long period of time.

The reality is that it costs a lot more to do public-private partnership procurement than it does traditional procurement, but the pay-back is a focus on what those costs will be over the life

La sénatrice Dyck : Merci de votre intéressante analogie. Il faut qu'un champion en prenne l'engagement au niveau politique et il faut un modèle. Nous n'avons pas encore de modèle, bien que le Congrès des chefs de l'Atlantique pourrait en devenir un, s'il réussit.

Contenu de tout cela, un article a été publié au début du mois au sujet des PPP. La vérificatrice générale de l'Ontario a déclaré que, dans la province, les PPP représentaient un énorme gaspillage et une imposture financière. Dans les projets que son bureau a examinés, on estime qu'ils ont coûté à la province 8 milliards de plus que s'ils avaient été financés par le secteur public.

Est-ce que vous n'en concluez pas qu'en vous coûtant plus cher, ils présentent un certain désavantage? Si le gouvernement fédéral se soucie des dépenses et de la gestion budgétaire et qu'il dépense plus d'argent pour obtenir le même produit, cela ne semblerait pas être une sage décision financière.

M. Ledgett : Je ne suis pas sûr de vous remercier de cette question qui, en fait, est la bonne question à poser.

Les partenariats publics-privés ont mis du temps à se développer au Canada. Il a fallu attendre 20 ou 25 ans avant qu'on en arrive au modèle que nous avons aujourd'hui, et qu'on appelle le modèle canadien de PPP. C'est le modèle qui est essentiellement utilisé par les agences gouvernementales, par exemple avec Infrastructure Ontario en Ontario et Partnerships B.C. en Colombie-Britannique. Dans pratiquement toutes les provinces, il y a une agence gouvernementale chargée des approvisionnements dans le cadre de PPP. Au niveau municipal, on élabore des modèles semblables.

Le gouvernement a mis beaucoup de temps à se convaincre que les partenariats publics-privés sont le meilleur moyen de réaliser de grands projets d'infrastructures publiques. Aujourd'hui, à presque tous les niveaux d'administration, c'est la méthode que l'on choisit automatiquement pour réaliser des infrastructures publiques. Cela vient du fait que les PPP offrent pendant toute la durée du cycle de vie des ouvrages des avantages que n'a pas l'approvisionnement traditionnel, qui ne s'intéresse généralement qu'à la conception et à la construction de l'ouvrage. Dans l'approvisionnement traditionnel, on ne s'intéresse pas autant au financement, et certainement pas tout au long de la durée de vie de l'ouvrage.

Dans tout projet d'infrastructures publiques financé selon des méthodes traditionnelles, on a une assez bonne idée de ce que coûteront la conception et la construction de l'ouvrage, mais on ne s'intéresse pas aux coûts réels d'entretien et de fonctionnement à long terme. Dans le cadre de partenariats publics-privés, le secteur public a été amené à s'intéresser aux coûts assumés pendant tout le cycle de vie et à prévoir les crédits correspondants.

En réalité, l'approvisionnement selon un partenariat public-privé coûte beaucoup plus cher que l'approvisionnement traditionnel, mais, en retour, on s'attache à ce que coûtera

cycle of the project to pass the risks of delivery at that cost to the private sector and the certainty for all parties — the public sector, the private sector and the public sector users — that that public infrastructure will be in place and will be properly taken care of at a specified price over a contract term of 25 to 35 years.

I think the Auditor General in Ontario was focussing with a relatively narrow lens on comparing the cost to design, build and finance without taking into account the operation and maintenance of the facilities over the 25-, 30- or 35-year contracts and the pay-back that that gives to the stakeholders that I've mentioned.

Senator Dyck: If I look at the news article, it does talk about long-term effects. You may be correct in saying there may be certainly long-term benefits, but it says that P3 projects have created an estimated $28.5 billion in liabilities and commitments still outstanding to private corporations, the cost that Ontarians will have to pay back in the future. It's projecting into the future that there is a very large cost.

P3s may work in some circumstances, but I'm just saying that there are certainly disadvantages to it, and one would have to be very careful that you don't get into an arrangement where it costs that much more. We all know First Nations now are suffering and are underfunded. In those types of circumstances, I think you would have to make a case as to how it would actually be more profitable to the First Nation. This morning, I don't think you have said that, but perhaps there is a way that it can be explained that for some reason it is cheaper but, from the sounds of it, it isn't cheaper.

Mr. Ledgett: It doesn't matter if it's First Nations or any other user or stakeholder in the process. The chief advantage of a public-private partnership for public infrastructure is that some government, in this case the federal government, is going to have to make a commitment to fund the infrastructure first, the design and build, and ultimately the operation and maintenance of the infrastructure over the term of the contract.

I think the advantage to, in this case, First Nations communities is that they can be assured that the infrastructure will be put into place. It will be operated and maintained in accordance with regulatory standards, which in itself agrees to and has oversight over the defined term of the contract at 25, 35 years where the federal government, if it's the sole payer, is in fact committed to providing the funding for it.

The Chair: Mr. Ledgett, talking about the federal government needing to be a champion, I'd like to just ask you to expand more on that.

We've certainly learned in our study that there is a huge infrastructure deficit on First Nations reserves. It's quite overwhelming, I think one could say. You've talked about the advantage to the government in that P3 will give certainty over the life of the asset and force the public sector to address the full

l'ouvrage pendant toute sa durée de vie, et on en partage le risque avec le secteur privé en garantissant ainsi à toutes les parties concernées que l'infrastructure publique restera en place et sera convenablement entretenue à un certain coût aux termes d'un contrat de 25 à 35 ans.

Je pense que la vérificatrice générale de l'Ontario a limité son examen aux coûts de conception, de construction et de financement, sans tenir compte du fonctionnement et de l'entretien des installations aux termes de contrats de 25, 30 ou 35 ans et des avantages que cela comporte — et que j'ai mentionnés — pour les parties prenantes.

La sénatrice Dyck : L'article parle des effets à long terme. Vous avez peut-être raison de dire qu'il y a des avantages à long terme, mais, toujours selon l'article, ces projets de PPP entraîneraient un passif et des engagements de 28,5 milliards de dollars pour les entreprises privées et qu'auraient à rembourser les Ontariens. C'est dans l'avenir que le coût est très élevé.

Les PPP peuvent fonctionner dans certaines circonstances, mais je dis simplement qu'ils présentent certains inconvénients et qu'on doit être très prudent avant de conclure une entente pour laquelle les coûts sont aussi élevés. Nous savons tous que les Premières Nations traversent actuellement des difficultés et qu'elles sont sous-financées. Dans ces conditions, il faudrait prouver que ces projets sont profitables pour la Première Nation. Je ne pense pas que vous l'avez fait ce matin. Pour une raison quelconque, ce serait peut-être meilleur marché, mais d'après ce que j'entends, ce n'est pas le cas.

M. Ledgett : Le fait qu'il s'agisse d'une Première Nation, ou de tout autre utilisateur ou intervenant dans le processus n'a pas d'importance. Le principal avantage d'un partenariat public-privé pour un projet d'infrastructures publiques est que l'administration, en l'occurrence le gouvernement fédéral, devra prendre l'engagement de financer, non seulement la conception et la construction du projet, mais aussi son fonctionnement et son entretien pendant toute la durée du contrat.

Je pense que dans ce cas, l'avantage pour les collectivités des Premières Nations est qu'elles auront la garantie que l'infrastructure sera réalisée. Elle fonctionnera et sera entretenue selon les normes réglementaires convenues pour la durée précisée de 25 ou 35 ans du contrat. Par contre, si l'unique intervenant est le gouvernement fédéral, c'est lui seul qui s'engage à offrir le financement.

Le président : S'agissant du rôle de champion que doit assumer le fédéral, pourriez-vous, monsieur Ledgett, élaborer un peu plus à ce sujet?

Nous avons certainement appris par notre étude qu'il y a un déficit d'infrastructures immense dans les réserves des Premières Nations. On pourrait dire que la situation est renversante. Vous avez parlé de l'avantage que le gouvernement pourrait retirer d'un PPP à savoir qu'il y aurait une garantie pour toute la durée de vie

life-cycle costs. I think we'd also agree that we've observed that the maintenance and upkeep of common infrastructure on reserves can be seriously lacking.

Ultimately we will be making recommendations to the federal government. What else is in it for the federal government to become a champion? What are the reasons why the federal government would want to become that exemplar that you described?

Mr. Ledgett: I suppose it starts from the proposition that the federal government has a duty to fund water-wastewater projects in First Nations communities. I suppose, then if you start from that proposition, it's a question of to where does that duty extend? Does it extend merely to design-build the facilities or does it extend to operating and maintaining the facilities?

The way P3s have been designed in other contexts is that there are P3s that just deal design, build and finance and the exemplar there is hospitals in Ontario, where Ontario has been building hospitals on a design, build and finance model and then they're turned over to the hospitals to operate. So the P3 model doesn't include operation and maintenance for the most part.

The real advantage in P3s is in including design, build, finance, operate and maintain because then you're pushing off to the private sector the risk of operating and maintaining the infrastructure they've put into place. It really puts their feet to the fire, if I can use that expression.

To go back to your question, I have assumed in this presentation that the federal government has and is willing to embrace a role of funding all aspects of design, build, operate and maintain water-wastewater facilities on First Nations communities.

If the federal government is prepared to embrace that role fully, then the incentive for using P3s is the same incentive that caused the federal government to set up PPP Canada to fund to the extent of 25 per cent of public-private partnerships for public infrastructure in municipalities right across Canada. That's one of the major federal government policy instruments utilized in delivering public infrastructure in Canada today.

Right now that instrument doesn't work for public-private partnerships in First Nations communities because 25 per cent doesn't do it. PPP Canada is not set up primarily as an oversight or regulatory body. It's basically set up as a funding body. I don't know whether that answers your question.

de l'actif, ce qui forcerait le secteur public à assumer tous les coûts correspondants. Je pense que nous sommes tous d'accord là-dessus, on constate que l'entretien et les réparations des infrastructures communes dans les réserves font sérieusement défaut.

En fin de compte, nous ferons des recommandations au gouvernement fédéral. Dans quel autre aspect le gouvernement fédéral pourrait assumer le rôle de champion? Pour quelles raisons le gouvernement fédéral voudrait-il devenir le modèle dont vous avez parlé?

M. Ledgett : Je suppose que cela part du principe que le gouvernement fédéral a le devoir de financer les projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières Nations. À partir de là, il s'agit de savoir jusqu'où le devoir doit être accompli. Est-ce qu'il se limite à concevoir et à construire les installations ou est-ce qu'il couvre également leur fonctionnement et leur entretien?

La façon dont les PPP ont été conçus dans d'autres contextes est qu'ils concernent uniquement la conception, la construction et le financement de l'installation. C'est le cas des hôpitaux en Ontario pour lesquels la province a élaboré un modèle de conception, de construction et de financement et en confie les opérations aux hôpitaux eux-mêmes. Ainsi, ce modèle de PPP ne prévoit pas, la plupart du temps, le fonctionnement et l'entretien des installations.

Le réel avantage des PPP est qu'ils comprennent la conception, la construction, le financement, l'opération et l'entretien des installations et qu'ils transfèrent au secteur privé le risque associé au fonctionnement et à l'entretien de l'infrastructure qu'il a mise en place, ce qui crée pour lui une pression.

Pour en revenir à votre question, j'ai présumé dans mon exposé que le gouvernement fédéral est prêt à assumer le rôle de financer tous les aspects de la conception, de la construction, du fonctionnement et de l'entretien des projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières Nations.

Si le gouvernement fédéral est prêt à assumer pleinement ce rôle, les raisons qui le pousseraient à utiliser des PPP sont les mêmes que celles qui l'ont amené à mettre sur pied PPP Canada afin de financer à hauteur de 25 p. 100 les partenariats publics-privés pour les infrastructures publiques des municipalités dans l'ensemble du pays. C'est aujourd'hui l'un des principaux instruments de politique du gouvernement fédéral pour financer les infrastructures publiques.

Pour l'instant, cet instrument ne fonctionne pas pour les partenariats publics-privés dans les collectivités des Premières Nations parce que le pourcentage de 25 p. 100 ne convient pas. PPP Canada n'a pas été conçu comme organisme de surveillance ou d'application de la réglementation, mais essentiellement comme organisme de financement. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

The Chair: That's helpful. I guess just one thing I was wondering about is that we hear there's never enough capital. We've heard of the infrastructure demands and the billions of dollars that are required. Does the P3 model deal with that problem from a government point of view? And how?

Mr. Ledgett: Well, the infrastructure deficit writ large across Canada is immense. There are a lot of constituencies that are adding up what those dollars might be. Clearly the public sector in Canada doesn't have the resources to meet all of those needs. The public sector has to make choices. This is one of the choices that the public sector is faced with making federally.

Right now there is a substantial amount of federal government money that is being put forward to try to meet the water-wastewater needs in First Nations communities. By and large it's being done with some form of traditional procurement. Basically it's design, equip, build and then let somebody else operate and maintain.

The P3 model is another way of deploying those funds. It has the virtues, which I've suggested it has; it can work. It does require a substantial commitment by the federal government. In fact, it requires recognition by the federal government up front that the dollars that it is committing to each of these projects is much larger than the dollars that it would commit to an individual water-wastewater project in an individual First Nations community.

If you're just talking about one system in one community then it's a relatively small amount of money. If you're talking about a system in 15 communities and maintaining that over 15, 20 years, then the cost of actually maintaining it will exceed the cost of putting the equipment in, in very short order. The number of dollars that the federal government has to recognize that it's committing to this area, if it uses a P3 model for this purpose, is much larger.

The reality is that, if the federal government is committing to it, it's committing future tax dollars to that endeavour. It's important not to shy away from that reality. It is a long-term commitment of future tax dollars to a huge infrastructure deficit that relates, in this case, to First Nations communities.

The Chair: Thank you.

Senator Dyck: With regard to the question on risk, as I understood your answer, you were sort of saying that it minimizes the risk involved, but according to this same article from the Auditor General in Ontario it says:

> In reality, the risks incurred by P3s are rarely transferred to the private sector because the ultimate responsibility for delivering a project or service rests with the government or another public entity.

Le président : C'est intéressant. Je m'interrogeais simplement sur les capitaux qui, d'après ce que l'on dit, ne sont jamais suffisants. On entend parler des exigences associées aux infrastructures et des milliards de dollars qu'elles entraînent. Est-ce que le modèle de PPP peut régler le problème du point de vue du gouvernement? Et de quelle façon?

M. Ledgett : Eh bien, dans l'ensemble, le déficit des infrastructures est immense au Canada. Bien des clientèles ont fait le calcul. Il est clair que le secteur public au Canada n'a pas les ressources nécessaires pour répondre à tous les besoins. Il doit faire des choix. Et c'est un des choix qu'il doit faire quand il a affaire avec le gouvernement fédéral.

En ce moment, le gouvernement fédéral consacre des montants considérables pour essayer de répondre aux besoins des collectivités des Premières Nations en matière de projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées. Dans l'ensemble, on utilise une forme d'approvisionnement traditionnel dans le cadre duquel on s'occupe de la conception, de l'équipement et de la construction, et on confie à quelqu'un d'autre le fonctionnement et l'entretien.

Le modèle PPP est un autre moyen de déployer ces fonds. Il présente les avantages dont je vous ai parlé et il fonctionne. Mais il exige un engagement considérable de la part du gouvernement fédéral qui doit reconnaître d'emblée que les crédits qu'il engage pour chacun de ces projets sont beaucoup plus importants que ceux qu'il consacrerait à un projet d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans une collectivité des Premières Nations.

S'il ne s'agit que d'un seul système dans une seule collectivité, le montant du financement est relativement modeste. Mais dans le cas d'un système installé dans 15 collectivités et pour lequel il faut prévoir l'entretien pendant 15 ou 20 ans, les coûts dépasseront très rapidement l'investissement initial. Le montant du financement auquel doit s'engager le gouvernement fédéral s'il utilise un modèle de PPP à cette fin est beaucoup plus important.

Si le gouvernement fédéral s'y engage, il devra en réalité y consacrer un financement à long terme. Il est important de voir la réalité en face. Il s'agit d'un engagement financier à long terme pour combler un immense déficit d'infrastructures qui concerne en l'occurrence les collectivités des Premières Nations.

Le président : Merci.

La sénatrice Dyck : En ce qui concerne les risques, si j'ai bien compris votre réponse, vous disiez que le modèle de PPP les minimisait. Or, la vérificatrice générale de l'Ontario déclarait dans son article :

> En réalité, les risques qu'entraînent les PPP sont rarement transférés au secteur privé, parce que la responsabilité finale de la réalisation d'un projet ou de la prestation d'un service revient au gouvernement ou à un autre organisme public.

The P3s are structured as special-purpose vehicle, which you've outlined yourself on page 5 of your presentation. According to this, the larger companies can walk away and they're risking only the equity they put into the project which they say is only 10 to 15 per cent of the cost.

It seems, given what has come from the Auditor General of Ontario, that P3s are risky. Other countries, such as the U.K. and France, have been left with huge debts so they're walking away from P3s. It could be that there's something inherently wrong with the model. From what I can read, I would be very cautious, unless there's something you can indicate that is different in your model from the models that the Ontario government has undertaken or from the U.K. model or the model in France.

Mr. Ledgett: Well, there is a risk of failure on a project regardless of who embraces it. It doesn't matter what the infrastructure project is, there's a risk — a design risk, a build risk, an operation/maintain risk. Currently, if you're using traditional procurement, that risk resides with the public sector. The advantage of P3s is that they're designed structurally to transfer that risk in large part to the private sector. The bulwark against failure of the private sector to deliver on that promise is twofold. In order to get the funds to finance the design build of the infrastructure, there are two components from the private sector's point of view.

First, equity is injected into the special-purpose vehicle and a third-party lender has to come up with the funds. The ratio between equity and debt tends to vary depending on the project, its size and who the players are. Oversight by the private sector lender, usually a bank, insurance company or pension plan, ensures that they're lending only on sound covenants. In a sense, they provide third-party oversight of the financial credibility of these projects and on the implementation of the project to ensure enough equity in the project to protect them as lenders and ultimately the public sector is the sponsor.

The second component is that the financial structure of the public-private partnership is sufficiently sound such that the revenue generated either from a public-sector availability payment or from private sector payments by customers to the utility will be sufficient over time to pay them back. Inferentially, that would provide the public sector with the security that the project won't fail not only in the design and build segment of the project but also in the operation and maintenance segment of the project over the 25- or 35-year period.

Senator Enverga: I've read all your presentations. Assuming that we establish a model where all the participants will be established as a Crown corporation, how will this help our remote areas? Will it help them at all?

Mr. Ledgett: It's a question of alternatives, and I'm thinking in terms of the key players at the table and ensuring that they are prepared to play. I've described in some detail the criteria required for the private sector to play. If you don't provide those criteria, they won't play.

Les PPP sont structurés comme entité ad hoc, comme on le voit à la page 5 de votre exposé. En conséquence, les grandes compagnies peuvent se retirer en mettant à risque seulement le capital qu'elles ont investi dans le projet, soit seulement 10 à 15 p. 100 du coût.

À la lumière de ce que dit la vérificatrice générale de l'Ontario, les PPP semblent être une entreprise risquée. D'autres pays comme le Royaume-Uni et la France ont ainsi hérité d'immenses dettes et tournent le dos aux PPP. Il se pourrait que le modèle soit foncièrement mauvais. D'après ce que je lis, je serais très prudente à moins que vous me disiez que votre modèle est différent de ceux qu'ont adoptés le gouvernement de l'Ontario ou des pays comme le Royaume-Uni ou la France.

M. Ledgett : Eh bien, quel qu'en soit l'auteur, tous les projets présentent des risques. Quel que soit le projet d'infrastructures, il y a un risque — un risque associé à la conception, un risque associé à la construction et un risque associé au fonctionnement et à l'entretien. Dans le cadre d'un approvisionnement traditionnel, le risque revient au secteur public. L'avantage des PPP est qu'on peut les structurer de façon à faire assumer une grande partie du risque par le secteur privé. Pour se protéger contre l'échec, le secteur privé doit travailler sur deux fronts. Afin d'obtenir le financement nécessaire à la conception et à la construction de l'infrastructure, le secteur privé doit considérer deux points.

Premièrement, le capital est versé dans une entité ad hoc et un tiers prêteur doit fournir les fonds. Le ratio capital-dette varie en fonction du projet, de sa taille et des intervenants. Le prêteur du secteur privé, qui est habituellement une banque, une compagnie d'assurances ou les responsables d'un régime de pensions, vérifie la solidité de l'engagement. En un sens, il exerce une surveillance indépendante de la viabilité financière des projets et de leur mise en œuvre en s'assurant qu'il y a suffisamment de capital investi pour le protéger en tant que prêteur et, finalement, le secteur public en est le commanditaire.

Le deuxième élément, c'est que la structure financière du partenariat public-privé doit être suffisamment solide pour que les revenus générés par la rémunération de la mise à disposition du secteur public ou par les paiements des clients du secteur privé qui utilisent le service soient suffisants pour les rembourser avec le temps. Ainsi, le secteur public peut avoir l'assurance que le projet n'échouera pas, non seulement aux étapes de la conception et de la construction, mais également lors des activités d'exploitation et d'entretien du projet pendant la période prévue de 25 ou 30 ans.

Le sénateur Enverga : J'ai lu tous vos exposés. En présumant que nous créons un modèle dans lequel tous les participants seront des sociétés d'État, comment cela aidera-t-il nos régions éloignées?

M. Ledgett : C'est une question de choix, c'est-à-dire que les intervenants principaux doivent être prêts à participer. J'ai décrit en détail les critères qu'exigent les intervenants du secteur privé pour accepter de participer. Si ces critères ne sont pas remplis, les intervenants du secteur privé ne participeront pas au projet.

The federal government, from its perspective and from my experience in other projects, is prepared to play only if there is a political commitment to the project and if there is accountability over the funds provided. The federal government needs to know that it has appropriate oversight of how those funds are spent and, in this case, that there is appropriate oversight of the quality and standards of services delivered.

The First Nations are the great unknown here in that clearly they desire renewed infrastructure. But logically First Nations communities want to have control over delivery of that infrastructure. The model I've offered up is designed to give each of those three constituents what it needs and wants in order to play.

From a federal government point of view, the rationale for the Crown corporation is in a sense twofold, as opposed to leaving it with Aboriginal Affairs, which would be the alternative. Aboriginal Affairs has a lot of agendas and obligations. There will be changing policy mandates over time and as governments change, there will be differing funding models as we go from budget to budget. The chief advantage of a Crown corporation is that it's a stake in the ground by the federal government that we have a long-term commitment to funding water/wastewater projects in First Nations communities and this is how we're going to do it. It provides certainty and clarity for the federal government, for First Nations communities and for the private sector.

Senator Enverga: I understand that one of your recommendations was to have the private sector structural requirements. I'm more concerned about the reliable regulatory framework that you mentioned. Do we have this feature already? Do we have this currently? Do we have this reliable regulatory framework? Do you think it exists already?

Mr. Ledgett: There is federal legislation in place dealing with safe drinking water in First Nations communities. The legislation was passed, but there are no regulations in place.

The virtue of the legislation is that it's extremely broad. It provides for a whole plethora of different ways to address the regulation of water/wastewater projects in First Nations communities. It could provide for regulatory framework mandated at the federal level nationally or it could be mandated for a particular geographic area or it could provide for adopting the regulations of a particular province with respect to a particular project.

I thought the legislation was a really good platform from which to work.

Senator Enverga: Is it sufficient at this time?

Mr. Ledgett: I think so. This model is based on my experience dealing with public-private partnerships. We can be absolutely sure, if the federal government decides to go down this road and make the political commitment to a major P3 for First Nations

Selon mon expérience dans d'autres projets, le gouvernement fédéral est prêt à participer seulement s'il y a un engagement politique envers le projet et si les fonds fournis font l'objet d'une reddition de comptes. En effet, le gouvernement fédéral doit savoir qu'il peut surveiller la façon dont ces fonds sont dépensés et, dans ce cas, que la qualité et les normes des services fournis font l'objet d'une surveillance appropriée.

Dans ce cas, les Premières Nations représentent l'élément inconnu principal, car elles souhaitent clairement que l'infrastructure soit renouvelée. Toutefois, logiquement, les collectivités des Premières Nations souhaitent avoir le contrôle sur la livraison de cette infrastructure. Le modèle que j'ai présenté est conçu pour répondre aux besoins et aux demandes de ces trois parties en vue d'obtenir leur participation.

Le gouvernement fédéral justifie de deux façons le recours aux sociétés d'État plutôt que de s'en remettre à Affaires autochtones, ce qui serait la solution de rechange. Affaires autochtones a beaucoup de programmes et d'obligations. Les mandats stratégiques changeront avec le temps et chaque nouveau gouvernement établira différents modèles de financement à chaque budget. L'avantage principal d'une société d'État, c'est que c'est un engagement à long terme du gouvernement fédéral à l'égard du financement des projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières Nations et à l'égard de la façon dont ils seront concrétisés. Cette approche fournit une certitude et des critères clairement établis au gouvernement fédéral, aux collectivités des Premières Nations et aux intervenants du secteur privé.

Le sénateur Enverga : D'après ce que je comprends, l'une de vos recommandations visait à répondre aux exigences structurales du secteur privé. Je suis surtout préoccupé par le cadre réglementaire fiable que vous avez mentionné. Avons-nous déjà cet élément? Est-ce déjà en œuvre? Avons-nous ce type de cadre réglementaire fiable? À votre avis, existe-t-il déjà?

M. Ledgett : Une loi fédérale régit l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations. La loi a été adoptée, mais aucun règlement n'a été pris.

Cette loi a une portée extrêmement large. Elle prévoit une série de façons différentes d'aborder la réglementation des projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières Nations. Elle pourrait prévoir un cadre réglementaire à l'échelon fédéral qui s'applique à l'échelle nationale ou à une région géographique précise. Elle pourrait également prévoir l'adoption de règlements provinciaux pour un projet précis.

À mon avis, la loi est une très bonne plateforme pour commencer.

Le sénateur Enverga : Est-elle suffisante en ce moment?

M. Ledgett : Je crois que oui. Ce modèle est fondé sur mon expérience des partenariats publics-privés. Si le gouvernement fédéral décide d'emprunter cette voie et de s'engager politiquement envers un important PPP pour les collectivités des

communities, that once it comes into focus, this model will change. If there is legislation passed to create a federal Crown corporation, what will inevitably happen is that there will be changes in the existing legislation dealing with regulation of water and wastewater in First Nations communities. That's part of the political commitment.

Senator Enverga: Thank you.

Senator Raine: Thank you very much. This is a fascinating subject. I think all Canadians would like to see First Nation communities having the same kind of services as municipalities, but there is a reality that municipalities are generally formed when there is sufficient density of development to make it worthwhile to have piped-in water and treated sewage effluent having a system. In rural Canada, where people live outside of municipalities, there is no expectation of running water being delivered from somewhere by someone.

I guess my curiosity is this: How are we to be realistic about what will work in terms of the efficiency of water and wastewater treatment systems, which by their nature require density? I would suggest that many Aboriginal people prefer to live on less dense land, so what about them? Is there any thinking going on about this in terms of the P3 model? Is there a prerequisite of a density required?

Mr. Ledgett: Let me say three things about that. The first thing is that the notion of using P3s for water/wastewater projects is really new in Canada. P3s have been used for health, bridges, and roads and so on throughout Canada. Water/wastewater is just beginning, even at the municipal level. I think there have been maybe two wastewater projects at the municipal level. There is one water project. We're talking about two P3s that are just starting in procurement.

So thinking around doing public-private partnerships for water/wastewater is in its infant stages in Canada, whether it's at the municipal level or anywhere else.

Second, bundling projects is also at its relative infancy in Canada for P3 projects. The only reason you have bundling is that a specific project just isn't large enough to justify the procurement. We're seeing Alberta school projects that have bundled a bunch of different schools under one P3 project, and we're seeing two bridge projects in Saskatoon.

The winner in terms of bundling is not actually in Canada; it's in the United States. Pennsylvania has just completed procurement for rebuilding 588 bridges in one public-private partnership. It stretches over the entire state of Pennsylvania. It's

Premières Nations, nous pouvons être absolument certains qu'une fois bien établi, ce modèle sera modifié. Si on adopte une loi pour créer une société d'État, on apportera inévitablement des modifications à la loi en vigueur qui vise la réglementation de l'eau et des eaux usées dans les collectivités des Premières Nations. Cela fait partie de l'engagement politique.

Le sénateur Enverga : Merci.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup. Ce sujet est fascinant. Je crois que tous les Canadiens aimeraient que les collectivités des Premières Nations aient accès aux mêmes types de services que les municipalités, mais il ne faut pas oublier que les municipalités sont généralement formées lorsque la densité de population est suffisante pour justifier l'installation de systèmes d'alimentation en eau et de traitement des eaux. Dans les régions rurales du Canada, où les gens vivent à l'extérieur des municipalités, on ne s'attend pas à ce qu'un système d'alimentation en eau soit installé.

Je présume que j'aimerais savoir comment nous pouvons trouver des solutions réalistes liées à l'efficacité des systèmes de traitement des eaux et des eaux usées, qui par nature exigent une certaine densité de population. Je pense qu'un grand nombre d'Autochtones préfèrent habiter sur des terres moins densément peuplées, et que faisons-nous avec eux? A-t-on tenu compte de cet enjeu dans un modèle de PPP? Exige-t-on une certaine densité au départ?

M. Ledgett : Permettez-moi de faire valoir trois points à cet égard. Tout d'abord, le recours aux PPP pour les projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées est une pratique relativement nouvelle au Canada. En effet, les PPP ont été utilisés pour des projets relatifs à la santé, et pour des projets de ponts et de routes, et cetera, un peu partout au Canada. On commence tout juste à les utiliser pour les projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, même au niveau municipal. Je crois qu'on a entrepris seulement deux projets de traitement des eaux usées au niveau municipal. Il y a également un projet d'alimentation en eau. Nous parlons donc de deux PPP qui viennent de lancer le processus d'approvisionnement.

Il s'ensuit que l'utilisation de partenariats public-privé pour les projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées en est à ses tout débuts au Canada, que ce soit au niveau municipal ou ailleurs.

Deuxièmement, le regroupement de projets en est également à ses tout débuts au Canada dans le cadre des projets de PPP. On utilise seulement le regroupement lorsqu'un projet particulier n'a pas assez d'envergure pour justifier son approvisionnement. Par exemple, en Alberta, on a regroupé une série de projets d'écoles différents dans le cadre d'un seul projet de PPP, et on a fait la même chose pour deux projets de ponts à Saskatoon.

Toutefois, en ce qui concerne le regroupement des projets, le gagnant n'est pas le Canada, mais les États-Unis. En effet, la Pennsylvanie vient tout juste de terminer l'approvisionnement pour la reconstruction de 588 ponts dans le cadre d'un seul

all of their public bridges on highways and it's a 35-year contract.

People are beginning to come up with constructs to make P3s and get the advantages that P3s offer in different circumstances.

To bring it back to your question, the contract has not been developed as yet around water/wastewater in remote communities, Aboriginal, First Nations or otherwise, but it strikes me, particularly when I look at the Atlantic Policy Congress endeavour with, I think, 27 communities — I'm not sure of the number — clearly a lot of thinking has gone into that construct and they are well down the road. There will be significant technical challenges as well as procurement and financial and legal challenges, but long before you get to the issuance of a — I shouldn't say that.

In the process of getting to an RFQ and an RFP, you have to address the technical issues, and I will give you one example. Dentons just acted for the City of Surrey on the first waste energy project in Canada, where you take municipal waste and you turn it into energy that can then go into the grid. There are a number of different technologies that can in fact achieve that. When the City of Surrey decided to do this, one of the decisions it had to make at the beginning was what sort of technology it would mandate. It ultimately decided it would open up the P3 for any procurement consortium to offer up any technology solution that it wanted. Then it was comparing apples to oranges on its procurement offerings, but it gave it the opportunity to let the private sector offer technology innovations. I suspect the same opportunity might be taken advantage of in water/wastewater bundled P3s in First Nations communities.

Senator Raine: As a quick follow-up, I was reading recently that the Alberta schools project has actually fallen apart; is that true?

Mr. Ledgett: Well, it shows you what happens when the conditions aren't in place for the private sector to play, as Alberta invited the private sector to the party and nobody showed up. The conditions clearly weren't in place for the private sector to feel compelled or interested in responding. Either the four certainties that I suggested in the presentation weren't in place or it was not large enough or the contract term was not long enough.

I don't mean to be critical, and I am not critical because it's a difficult area in trying to design these things, but normally what governments do when heading into a new area is they do market soundings. They go out and do a request for information. They say to the marketplace, "We want to do a bundled school project

partenariat public-privé. Ce projet couvre tout l'État de la Pennsylvanie, car il vise tous les ponts publics sur les autoroutes et il s'agit d'un contrat de 35 ans.

Les gens commencent à proposer des façons d'établir des PPP pour pouvoir profiter des avantages qu'ils offrent dans différentes circonstances.

Pour revenir à votre question, le contrat pour les projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées n'a pas encore été rédigé en ce qui concerne les collectivités éloignées, qu'elles soient autochtones, Premières Nations ou autres, mais il me semble, surtout lorsque je tiens compte de la tentative du Congrès des chefs de l'Atlantique auprès, je crois, de 27 collectivités — je ne suis pas certain du nombre — qu'on a manifestement beaucoup réfléchi à ce projet et qu'il est bien avancé. Il y aura des défis importants sur le plan technique, ainsi que sur le plan de l'approvisionnement, sur le plan financier et le plan juridique, mais bien avant d'obtenir l'émission de... Je ne devrais pas dire cela.

Dans un processus de DDQ et de DDP, il faut d'abord régler les problèmes techniques, et je vais vous donner un exemple. Dentons vient de représenter la ville de Surrey dans le premier projet de production d'énergie à partir de déchets au Canada, c'est-à-dire un projet dans lequel les déchets municipaux sont transformés en énergie qui peut être ajoutée au réseau. Plusieurs différentes technologies rendent ce projet possible. Lorsque la ville de Surrey a décidé de concrétiser ce projet, ses représentants ont dû décider dès le début quel type de technologie serait utilisé. Au bout du compte, ils ont décidé d'ouvrir le PPP pour permettre aux consortiums d'approvisionnement de proposer leur solution technologique. Ensuite, il a fallu comparer les offres d'approvisionnement, ce qui est très difficile, mais de cette façon, on a permis au secteur privé d'offrir des innovations technologiques. Je présume qu'on pourrait utiliser la même méthode dans les regroupements de PPP visant les projets d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières Nations.

La sénatrice Raine : Pour revenir brièvement sur la question, j'ai appris récemment que le projet d'écoles en Alberta ne s'est pas concrétisé. Est-ce vrai?

M. Ledgett : Eh bien, cela vous démontre ce qui se produit lorsque les conditions nécessaires à la participation du secteur privé ne sont pas en place, car l'Alberta a invité le secteur privé à participer et personne n'a répondu à l'appel. On n'a manifestement pas offert les conditions nécessaires pour attirer les intervenants du secteur privé ou pour éveiller leur intérêt. Il se peut que les quatre certitudes que j'ai mentionnées dans mon exposé n'étaient pas présentes ou que le projet n'était pas assez gros ou que la durée du contrat n'était pas suffisamment longue.

Je ne veux pas être critique, et je ne le suis pas, car c'est un secteur dans lequel ces choses sont difficiles à planifier, mais habituellement, avant d'intervenir dans un nouveau secteur, les gouvernements mènent des sondages du marché et ils présentent une demande de renseignements. Ils annoncent aux intervenants

for a dozen schools in Alberta and these are the questions that we have." Then they ask the private sector to come back and tell them what kind of project they would be willing to respond to. Then you take that and you listen to it, and if you don't listen to it, you do so at your peril.

So I don't know why the Alberta project didn't work, but I speculate that it was not attractive enough to the private sector to respond to.

Senator Raine: So would they then respond with a price that was higher than the Alberta government wanted to spend? It seems like they were blaming it on the private sector being too expensive.

Mr. Ledgett: That's the other way a project can be sidetracked, and this is one of the ways that PPP Canada has a role, in that if the public sector sponsor puts together a project and then puts a capital cap on it, the private sector might love the project but hate the cap and so just won't play.

Senator Raine: Thank you very much.

The Chair: Speaking of PPP Canada, I believe it is a Crown corporation designed to leverage greater value for money from federal investments in, among other things, First Nations infrastructure. I think you're aware that the Department of Aboriginal Affairs has been working with them to explore the applicability of the P3 model for infrastructure on reserves. We do know that the federal government could contribute up to 25 per cent of the capital projects under this fund. We know that this has not been taken up by more than perhaps one First Nation. Could you elaborate? I think you mentioned it earlier, but why might the uptake be so limited?

Mr. Ledgett: Sorry, could you ask the question again?

The Chair: There is this initiative with PPP Canada to work with AANDC to explore the applicability of the P3 model for infrastructure on reserves, and there is a potential 25 per cent capital contribution under this from this fund. It just doesn't seem to have been taken up very well. Can you speculate or help us understand why?

Mr. Ledgett: I think there are a couple of reasons, as best I can determine it. The first is that the PPP Canada model provides 25 per cent of the capital costs, and First Nations communities struggle with the other 75 per cent. In the model that I've offered up, it really speaks to 100 per cent financing by the federal government.

du marché qu'ils souhaitent mettre sur pied un regroupement de projets d'écoles visant une douzaine d'écoles en Alberta et ils posent leurs questions. Ensuite, ils demandent aux intervenants du secteur privé de leur préciser le type de projet auquel ils seraient prêts à participer. Ils doivent ensuite écouter ces réponses, et s'ils ne les écoutent pas, ils le font à leur propre risque.

Je ne sais pas pourquoi le projet de l'Alberta n'a pas fonctionné, mais je crois que c'est parce qu'il n'était pas assez attirant pour les intervenants du secteur privé.

La sénatrice Raine : Dans ce cas, le secteur privé aurait-il offert un prix plus élevé que ce que le gouvernement de l'Alberta est prêt à payer? Il semble que le gouvernement ait attribué l'échec du projet au prix trop élevé demandé par le secteur privé.

M. Ledgett : C'est l'autre façon par laquelle un projet peut être écarté, et c'est l'un des scénarios dans lesquels PPP Canada joue un rôle, car si un organisme du secteur public élabore un projet et fixe ensuite un plafond en matière d'immobilisations pour ce projet, il se peut que les intervenants du secteur privé aiment beaucoup le projet, mais qu'ils détestent le plafond, et ils n'y participeront donc pas.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup.

Le président : En parlant de PPP Canada, je crois qu'il s'agit d'une société d'État conçue pour produire une plus grande valeur avec l'argent investi par le gouvernement fédéral dans, entre autres, l'infrastructure des Premières Nations. Je crois que vous savez que le ministère des Affaires autochtones a travaillé avec elles pour explorer l'applicabilité du modèle de PPP à l'infrastructure dans les réserves. Nous savons que le gouvernement fédéral pourrait contribuer dans une proportion de 25 p. 100 aux projets d'immobilisations dans le cadre de ce financement. Nous savons également qu'une seule Première Nation a profité de cette offre. Pouvez-vous nous en dire plus à cet égard? Je crois que vous l'avez mentionné plus tôt, mais pourquoi l'acceptation de cette offre a-t-elle été aussi limitée?

M. Ledgett : Je suis désolé, mais pourriez-vous reposer la question?

Le président : Il existe une initiative dans le cadre de laquelle PPP Canada collabore avec AADNC pour étudier l'applicabilité du modèle de PPP à l'infrastructure dans les réserves, et il y a une contribution potentielle de 25 p. 100 aux projets d'immobilisations dans le cadre de ce financement. Il semble toutefois que les Premières Nations n'ont pas vraiment profité de cette offre. Pourriez-vous nous aider à comprendre pourquoi? Pouvez-vous formuler des hypothèses à cet égard?

M. Ledgett : Au mieux de mes connaissances, je crois qu'il y a deux raisons. La première, c'est que le modèle de PPP Canada fournit 25 p. 100 des coûts d'immobilisations, et les collectivités des Premières Nations ont de la difficulté à payer les autres 75 p. 100. Dans le modèle que j'ai présenté, il s'agit vraiment d'un financement à 100 p. 100 par le gouvernement fédéral.

Second, as a structural model, who is PPP Canada going to interface with? Are they going to interface with the band council, or will they interface with band development corporations? There are some legal issues around whether band councils are the appropriate players or whether development corporations are the appropriate players.

One of the constructs that I know that a number of communities in the far North have looked at is a P3 kind of model that embraces not only the First Nations communities and the federal government but also a private sector player that is an industry player, say in the resource field. You can imagine a P3 where the private sector player is a resource company, either oil and gas or mining, where the infrastructure they are looking for is access roads or ports or airports and all of that. That's a very interesting construct where the return would be significant, I think, to all of the players. The First Nations communities would get that public infrastructure — the port, airport, roads and bridges. The resource company would get the access that it needs for its particular resource endeavour. There would be a revenue stream that would come from the private sector player, which would in fact fund not only private but public sector infrastructure, which would mean that the federal government would not need to be a player.

Going back to your question, I know that this construct has been tried a couple of times, looking for some federal government assistance through PPP Canada, and the stumbling block, as I understand it, is that PPP Canada doesn't recognize First Nation development corporations as a qualified applicant. It is policy tech. It should be easy to solve, but these things never are easy.

Senator Raine: As a follow-up on that, we've heard from witnesses that the Indian Act is really standing in the way of P3 development. Is this an example of where it gets in the way?

Mr. Ledgett: I think that specific issue is part of the PPP Canada mandate. It's not an Indian Act mandate. To be fair, the piece of the puzzle that I can offer is the P3 piece. I can extrapolate from my own experience and knowledge in P3s and the reality that I've been involved with Aboriginal business projects now for almost 25 or 30 years to offer up something on how P3s work. I'm not an Aboriginal law lawyer, and I'm not an expert in the area, so I can't really contribute. I'm sorry.

The Chair: Mr. Ledgett, you are an enthusiastic proponent of P3s and have provided some eloquent testimony about how it can work. Some of the examples you presented are quite astonishing. Our mandate is to look at new approaches and new solutions, probably outside the typical model, which is falling short, but

Deuxièmement, en tant que modèle structural, avec qui les intervenants de PPP Canada vont-ils faire affaire? Devront-ils faire affaire avec les membres du conseil de bande ou avec les sociétés de développement des bandes? Des problèmes juridiques se posent lorsqu'il s'agit de déterminer qui, parmi les conseils de bande et les sociétés de développement des bandes, sont les participants appropriés.

Je sais que plusieurs collectivités du Grand Nord ont examiné la possibilité, entre autres, d'établir un modèle de PPP qui englobe non seulement les collectivités des Premières Nations et le gouvernement fédéral, mais également un intervenant du secteur privé qui est un intervenant de l'industrie, par exemple dans le secteur des ressources. Vous pouvez imaginer un PPP dans lequel l'intervenant du secteur privé est une entreprise du secteur des ressources, par exemple le secteur gazier et pétrolier ou le secteur minier, et que cette entreprise a besoin d'éléments d'infrastructure comme des routes d'accès, des ports, des aéroports, et cetera. C'est un regroupement très intéressant qui pourrait offrir un rendement important, à mon avis, à tous les intervenants. Les collectivités des Premières Nations obtiendraient des éléments d'infrastructure publique, c'est-à-dire un port, un aéroport, des routes et des ponts. L'entreprise du secteur des ressources obtiendrait l'accès dont elle a besoin pour ses projets liés aux ressources. Le secteur privé générerait des revenus qui financeraient non seulement l'infrastructure du secteur privé, mais également celle du secteur public, ce qui signifierait que la participation du gouvernement fédéral ne serait pas indispensable.

Pour revenir à votre question, je sais que cette méthode a été utilisée à deux ou trois reprises, et on a tenté d'obtenir l'aide du gouvernement fédéral par l'entremise de PPP Canada, et d'après ce que je comprends, le problème, c'est que PPP Canada ne reconnaît pas que les sociétés de développement des Premières Nations sont des candidates qualifiées. Il s'agit d'un point de politique technique. Il devrait être facile à régler, mais ces choses ne le sont jamais.

La sénatrice Raine : Des témoins nous ont dit que la Loi sur les Indiens représente vraiment un obstacle au développement des PPP. Est-ce un exemple qui illustre la façon dont cette loi est un obstacle?

M. Ledgett : Je crois que cet enjeu fait partie du mandat de PPP Canada. Ce n'est pas dans le mandat de la Loi sur les Indiens. Pour être juste, je peux seulement parler de l'élément des PPP. Je peux me servir de mon expérience personnelle et de mes connaissances en matière de PPP et de ma participation aux projets d'affaires des Autochtones depuis 25 ou 30 ans pour expliquer le fonctionnement des PPP. Je ne suis pas avocat spécialisé en droit autochtone, et je ne suis pas un expert dans le domaine, et je ne peux donc pas vraiment répondre à la question. Je suis désolé.

Le président : Monsieur Ledgett, vous êtes un partisan enthousiaste des PPP et vous avez expliqué de façon éloquente comme ils peuvent fonctionner. Certains des exemples que vous avez présentés sont assez étonnants. Nous avons pour mandat d'examiner de nouvelles approches et solutions, probablement à

when I hear you say it needs to be of a certain quantum, and I think you said $50 million would be on the small side, and when you say there has to be predictable, reliable funding, a revenue stream, not to mention contract oversight and a reliable procurement process, I have to conclude to myself that if we were to recommend the P3 approach for First Nations infrastructure, we've got real challenges. For one thing, we've heard that government revenues tend to be in short-term timeframes. There aren't long-term government commitments to capital projects, even though of course the government has been supporting First Nation communities forever and will undoubtedly continue to do so.

Just help me here as we reflect on this. Is this something we should not give up on? You mentioned earlier that there should be a champion and a project should be seen through to demonstrate that it can work. Is that what we should be recommending?

Mr. Ledgett: I'm hearing a couple of things here. First is the champion and second is the long-term commitment. In terms of the champion, it is just a reality about the way P3s work at any level of government, in any jurisdiction, whether it's federally, provincially or municipally in Canada or in any other jurisdiction around the world. These things just don't work unless there is a political champion. I need not go through the Canadian experience, but everybody in this room will be able to identify the political champions for P3s in Canada. One of the difficulties is that politicians have a limited timeframe, and public-private partnerships take a very long time to actually execute. So you need to have a political champion that's prepared to give a particular project enough of a boost to carry it over to future leaders and administrations. That is the reality.

The other reality is that we have P3s in Canada today because there are political champions in this federal government; it's just a question of whether the federal government wants to focus on this particular endeavour as one of its priorities going forward.

In terms of the long-term commitment, you're pointing to a hurdle that has been dealt with at all levels of government in Canada. The reality is that Parliament makes a commitment only for the life of the Parliament or the budget. When the private sector is looking at whether there is a long-term commitment, it just has to get over the fact that when a government sponsors a public-private partnership contract that extends 25 to 35 years, it is saying only that legally they are providing that commitment for one year. In a way, the private sector has to trust the fact that once the government has committed to the project, it will not use its right to terminate for convenience as a means of getting out of delivering on that promise.

l'extérieur du modèle habituel, car il présente des lacunes, mais lorsque je vous entends dire qu'il faut un certain montant, et je crois que vous avez dit que 50 millions de dollars représenteraient un petit montant, et lorsque vous dites qu'il faut un financement prévisible et fiable et un flux de rentrées, sans mentionner une surveillance pour les contrats et un processus d'approvisionnement fiable, je me dois de conclure que si nous recommandions l'approche des PPP pour l'infrastructure des Premières Nations, nous serions confrontés à de vrais défis. Tout d'abord, nous avons entendu dire que les revenus du gouvernement tendent à avoir des échéanciers à court terme. Le gouvernement ne s'engage pas à long terme dans des projets d'immobilisations même si, bien sûr, il a toujours appuyé les collectivités des Premières Nations et continuera sans aucun doute à le faire.

Veuillez m'aider à poursuivre notre réflexion à cet égard. Devrions-nous continuer de travailler là-dessus? Vous avez mentionné plus tôt qu'il faudrait avoir un champion et qu'il faudrait étudier un projet en profondeur pour démontrer qu'il peut fonctionner. Est-ce ce que nous devrions recommander?

M. Ledgett : J'entends deux ou trois choses. Tout d'abord, il y a le champion, et deuxièmement, l'engagement à long terme. En ce qui concerne le champion, il s'agit seulement de la façon dont fonctionnent les PPP à tous les ordres de gouvernement, dans chaque territoire, que ce soit à l'échelon fédéral, provincial ou municipal au Canada ou dans n'importe quel autre pays. Ces choses ne fonctionnent pas à moins d'avoir un champion politique. Je n'ai pas besoin de parler de l'expérience du Canada, mais tout le monde ici pourrait identifier les champions politiques pour les PPP au Canada. L'un des problèmes qui se posent, c'est que les politiciens ont un temps limité et que la mise en œuvre des partenariats public-privé peut prendre beaucoup de temps. Vous avez donc besoin d'un champion politique qui est prêt à donner un élan suffisant à un projet particulier pour le faire traverser les changements de dirigeants et d'administrations. C'est la réalité.

L'autre réalité, c'est qu'il y a des PPP au Canada en ce moment parce que c'est la volonté politique de ce gouvernement fédéral; cela dépend simplement de la volonté du gouvernement fédéral de mettre l'accent sur ce genre de partenariat et d'en faire l'une de ses priorités.

Pour ce qui est de l'engagement à long terme, vous citez un obstacle auquel se heurtent tous les ordres de gouvernement au Canada. La réalité est telle que le Parlement ne s'engage que pour la durée de la législature ou la période budgétaire en cours. Lorsque le secteur privé se demande s'il y a un engagement à long terme, il doit accepter le fait que quand un gouvernement appuie un contrat de partenariat public-privé sur 25 à 35 ans, il ne s'y engage juridiquement que pour un an. D'une certaine façon, le secteur privé doit faire confiance au gouvernement, lorsqu'il s'engage envers un projet, pour ne pas utiliser son droit d'y mettre fin à sa convenance afin de ne pas avoir à respecter sa promesse.

If any government in Canada walked from a P3 contract in its midst, it would have the potential of crushing P3s in Canada for the private sector thereafter as they wouldn't trust government. The private sector has come to believe that when governments in Canada procure using the P3 model over a long term they'll in fact deliver.

The Chair: You've talked about a champion at the political level. I wonder if we might also need some kind of facilitator, given the challenges of the remote environment, the turnover in First Nations governments sometimes as frequently as two years and the capacity issue that our committee has heard about. Do facilitators help with these kinds of projects? Is that something you'd recommend? I have experience with the Iqaluit International Airport Improvement Project, which is now under way. The Government of Nunavut was a proponent but I believe they hired an agency from British Columbia to help guide them through the process. Are there facilitators, loosely termed, or organizations that can help where challenges of capacity and unfamiliarity arise with what looks to us like a pretty complex process? Does your firm do that? Are there others who do that?

Mr. Ledgett: I have two answers to that. The Iqaluit project was a "plain vanilla" P3, with the Nunavut government backstopped by the federal government hiring a provincial government agency to run a "plain vanilla" P3. The private sector loved it because it had all of the elements required to make it work. Partnerships BC really didn't perform a role as facilitator but rather as implementer and it provided certainty.

Some projects, like the St. Lawrence Seaway commercialization and the Detroit River International Crossing project, start basically with a blank piece of paper. You have a round table of chief stakeholders that starts with a commitment by the "cheerleader," if you will, of each major stakeholder about something they want to do. Then you try to scope out how that will work. We're fortunate in that the P3 model is relatively mature in Canada at different levels of government. The only thing not in place is how to do it with First Nations in First Nations communities.

In answer to your question, it starts with a commitment by the leaders and you go from there. It requires professional assistance not just for First Nations communities but for all P3s. There is a healthy element of professional legal, financial and technical advice at the table to guide the dialogue.

The other element is time. When you put a new construct together, even though there is a commitment, the players are process driven — the federal government and First Nations communities each has a process element for making decisions. Getting the construct together is really about the federal government and the First Nation communities. The private

Si n'importe quel gouvernement au Canada rompait un contrat de PPP en plein milieu, cela pourrait compromettre tous les PPP au Canada, puisque le secteur privé ne ferait plus confiance au gouvernement. Le secteur privé doit croire que lorsqu'un gouvernement au Canada signe un contrat d'approvisionnement selon le modèle des PPP à long terme, il va le respecter.

Le président : Vous parlez de volonté politique. Je me demande si l'on n'aurait pas aussi besoin d'un genre de facilitateur, compte tenu des défis propres à l'éloignement, du fait que les gouvernements des Premières Nations changent parfois aussi souvent qu'aux deux ans et du manque de moyens dont notre comité a entendu parler. Les facilitateurs peuvent-ils aider à mener ce genre de projet? Est-ce une chose que vous recommanderiez? J'ai l'expérience du projet d'amélioration de l'aéroport international d'Iqaluit, qui se déploie en ce moment. C'est le gouvernement du Nunavut qui a initié le projet, mais je pense qu'il a embauché une agence de la Colombie-Britannique pour le guider dans le processus. Y a-t-il des facilitateurs, pour employer un terme général, ou des organisations qui peuvent aider à surmonter les problèmes de moyens ou de méconnaissance de ce processus, qui semble assez complexe? Votre entreprise offre-t-elle ce genre de service? Y en a-t-il d'autres qui en offrent?

M. Ledgett : J'ai deux réponses à cela. Le projet d'Iqaluit était un projet de PPP classique : le gouvernement du Nunavut a reçu l'appui du gouvernement fédéral, puis a embauché un organisme gouvernemental provincial pour mener un PPP classique. Le secteur privé était ravi, parce que tous les ingrédients étaient rassemblés pour en faire un succès. Partnerships BC n'a pas vraiment joué de rôle de facilitateur, mais plutôt un rôle d'exécutant, et il a apporté un certain degré de certitude.

Certains projets, comme celui de la commercialisation de la voie maritime du Saint-Laurent ou celui du passage international de la rivière Detroit, partent essentiellement de zéro. Il y a une table ronde des principaux intervenants, qui commence par un engagement de la part du « meneur », si l'on veut, qui sollicite chacun des principaux intervenants sur ce qu'ils veulent faire. On essaie ensuite de déterminer comment le projet va fonctionner. Nous sommes chanceux que le modèle des PPP soit relativement mature au Canada à divers ordres de gouvernement. Le seul où il n'y a pas encore de modèle place pour orienter le fonctionnement, c'est celui des gouvernements autochtones et des Premières Nations.

Pour répondre à votre question, tout commence par un engagement de la part des leaders, puis le reste en découle. Il faut de l'aide professionnelle, non seulement pour les groupes autochtones, mais pour tous les PPP. Il est sain d'aller chercher des conseils juridiques, financiers et techniques professionnels pour orienter le dialogue.

Il y a ensuite l'aspect du temps. Lorsqu'on crée un nouveau concept, même s'il y a des engagements qui sont pris, les acteurs vont suivre les processus établis : le gouvernement fédéral comme les gouvernements autochtones ont tous des processus décisionnels établis. Le concept du projet dépend donc vraiment du gouvernement fédéral et des collectivités autochtones. Le

sector will play if you get the construct right. The way for this to begin is for the federal government to make a commitment to pick a project conceptually or actually that it wants to use as an exemplar to engage with First Nations communities that is a logical subset for the project to see whether there is a commitment by the leaders of the First Nations communities to try to make it work. Again I go back to the Atlantic Policy Congress because they have done so much work.

The Chair: Not seeing any more questions, on behalf of the committee I would like to thank you very much, sir, for your valuable testimony and helpful advice. I think it has been of assistance to us in better understanding this complicated issue.

Colleagues, you should all have before you a very short budget which relates to our upcoming final report. The steering committee felt it was desirable to have a product that would be graphically designed, making it more visually appealing and more user-friendly than a plain-text report, therefore more likely to receive the attention we feel it deserves.

We have some examples. Undoubtedly, some of you have been involved in other committees that produced reports of this kind. Maybe we could pass these around. I think they have been very well received by the public.

Are there any questions about this recommendation from steering? The total budget comes in at $16,250, which is based on an average of estimates received from graphic design companies the Senate has contracts with.

Of course your steering committee would interface with the graphic design company on the graphics, the colours and the photos. We will have a chance to have some input in its development.

Are there any questions? Some of you have been involved with other reports. Our interim report was done the old way, with a colour cover and some pictures, but otherwise no —

Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee: We were allowed two colour pictures without a graphic design budget.

The Chair: We were allowed two colour pictures, yes. That was it, without a graphic design budget.

Senator Dyck: I think the glossy version is very nice. I think generally our reports are well received. The only thing I would like to bring out is that unfortunately there was a mistake on our report; we left Senator Watt's name off.

Senator Watt: They fixed that up.

Senator Dyck: But it's only on the online version, right?

secteur privé va se joindre au projet s'il est bien construit. Il faut donc d'abord que le gouvernement fédéral s'engage à retenir un projet conceptuellement ou qu'il prenne un exemple pour convaincre les collectivités autochtones d'embarquer. Il faut que ce projet ait un lien logique avec le projet visé pour déterminer si les dirigeants autochtones sont prêts à s'engager pour que ce projet voie bel et bien le jour. Je reviens encore une fois à l'exemple du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, qui a tellement travaillé en ce sens.

Le président : Comme il ne semble pas y avoir d'autres questions, au nom du comité, j'aimerais vous remercier infiniment, monsieur, de ce témoignage éclairant et de vos précieux conseils. Je crois qu'ils nous aident à mieux comprendre cet enjeu complexe.

Chers collègues, vous devriez tous avoir sous les yeux un très court budget pour notre prochain rapport final. Le comité de direction jugeait souhaitable de solliciter l'aide de graphistes pour produire ce document, afin de le rendre visuellement plus attrayant et plus convivial qu'un simple rapport textuel et d'augmenter les chances qu'il reçoive l'attention qu'il mérite, selon nous.

Nous en avons quelques exemples. Je suis persuadé que certains d'entre vous siègent à d'autres comités qui ont déjà produit ce genre de rapport. Nous pourrions peut-être faire circuler ces documents. Je pense qu'ils ont été très bien reçus par le public.

Y a-t-il des questions sur cette recommandation du comité de direction? Le budget total demandé est de 16 250 $, une somme établie en fonction de la moyenne des estimations de coûts reçues des sociétés de graphisme avec qui le Sénat a des contrats.

Bien sûr, votre comité de direction travaillera en collaboration avec les graphistes pour choisir le graphisme, les couleurs et les photos. Nous aurons la chance de participer au processus.

Y a-t-il des questions? Certains d'entre vous ont participé à la production d'autres rapports. Notre rapport provisoire a été élaboré selon la bonne vieille méthode, avec une page couverture couleur et quelques photos, mais sans autre...

Marcy Zlotnick, greffière du comité : Nous avons eu l'autorisation d'y inclure deux photographies couleur, sans budget pour le graphisme.

Le président : Oui, nous avons été autorisés à y inclure deux photos couleur. C'est tout, sans budget de graphisme.

La sénatrice Dyck : Je pense que la version en papier glacé est très belle. Je pense qu'en général, nos rapports sont bien reçus. La seule chose que j'aimerais souligner, c'est que nous avons malheureusement fait une erreur dans notre rapport : nous avons oublié d'y inscrire le nom du sénateur Watt.

Le sénateur Watt : L'erreur a été corrigée.

La sénatrice Dyck : Seulement dans la version en ligne, n'est-ce pas?

Ms. Zlotnick: If there are any reprints it will be on the hard copy, too. If we need to do any reprints, yes.

Senator Dyck: If there are any reprints then his name will be there, but have you sent out all the copies already?

Ms. Zlotnick: I believe so, yes.

Senator Dyck: I was thinking that if you had physical copies, you could physically go and stick on a label with his name on it.

Ms. Zlotnick: I can look into it.

The Chair: I wasn't aware of that.

Senator Dyck: If we do a glossy version, let's make sure we double-check that we don't inadvertently leave someone's name off.

The Chair: That's unfortunate, I wasn't aware of that. I'm sorry about that.

If you are ready and there is no further discussion, I would entertain a motion for the adoption of the budget. Moved by Senator Dyck and seconded by Senator Enverga. Any further discussion? All in favour?

Some Hon. Senators: Yes.

The Chair: Carried. This will be presented to the Internal Economy Committee on your behalf. That the Subcommittee on Agenda and Procedure, the steering committee be authorized to make final edits and to approve the final budget submission. Could I have a motion on that as well, that steering be authorized?

Senator Moore: So moved, chair.

The Chair: Thank you, Senator Moore. Moved by Senator Moore and seconded by Senator Enverga. All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried. That motion is adopted as well.

All right, colleagues.

Senator Dyck: If I could make one other suggestion, I think that on the P3s, we need to have another witness who is not totally for it, so we get a more balanced approach. So far we have had all witnesses who have said it is all wonderful and lovely, but apparently they are not. If we could have the analysts come up with another name, we could add it to the list.

The Chair: I'm told that we have the Auditor General of Ontario confirmed. It also struck me that we should find out the most we can about where the Atlantic Policy Congress is at as well

Mme Zlotnick : S'il y a des réimpressions, la correction paraîtra dans les exemplaires papier aussi. Si nous avons besoin de le réimprimer, oui.

La sénatrice Dyck : S'il y a des réimpressions, son nom figurera dans le rapport, mais avez-vous déjà envoyé tous les exemplaires imprimés?

Mme Zlotnick : Je crois que oui.

La sénatrice Dyck : Je me disais que s'il vous restait des exemplaires papier, vous pourriez manuellement y apposer un autocollant afin d'ajouter son nom.

Mme Zlotnick : Je peux vérifier.

Le président : Je n'étais pas au courant.

La sénatrice Dyck : Si nous produisons une version en papier glacé, assurons-nous de bien vérifier que nous n'avons oublié le nom de personne par inadvertance.

Le président : C'est malheureux, je n'étais pas au courant. J'en suis désolé.

Si vous êtes prêts et que la discussion est terminée, j'aimerais vous demander une motion pour l'adoption du budget. La motion est proposée par la sénatrice Dyck, avec l'appui du sénateur Enverga. Autre chose? Êtes-vous tous d'accord?

Des voix : Oui.

Le président : Adoptée. Ce budget sera présenté au Comité de la régie interne en votre nom. Que le Sous-comité du programme et de la procédure, soit le comité de direction, soit autorisé à apporter les dernières modifications nécessaires à la demande finale de budget et à l'approuver. Puis-je avoir une motion pour cela aussi, pour que le comité de direction soit autorisé à le faire?

Le sénateur Moore : Je le propose, monsieur le président.

Le président : Merci, sénateur Moore. Le sénateur Moore en fait la proposition, avec l'appui du sénateur Enverga. Êtes-vous tous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptée. Cette motion est adoptée elle aussi.

Très bien, chers collègues.

La sénatrice Dyck : Si je peux faire une autre suggestion, je pense qu'au sujet des PPP, nous devrions entendre un autre témoin qui ne serait pas totalement en faveur pour brosser un portrait plus équilibré. Jusqu'à présent, nous n'avons entendu que des témoins qui ont dit que les PPP étaient fantastiques et merveilleux, mais apparemment, ils ne le sont pas autant. Si les analystes pouvaient nous soumettre un autre nom, nous pourrions l'ajouter à la liste.

Le président : On me dit que la vérificatrice générale de l'Ontario a confirmé sa présence. Il me semble aussi que nous devrions rassembler le plus d'information possible sur

because this seems to be one of the few that is leading-edge in this area.

Senator Dyck: That is been in the works for a while. I don't know if we want to look into the Manitoba situation. That may be somewhat controversial.

The Chair: In addition to what we've already heard, you mean.

Senator Raine: We haven't had a witness on the P3 itself — Manitoba.

Senator Dyck: I think so, did we?

Julie Cool, Analyst, Library of Parliament: It was discussed by one of the partners, one of the municipalities, one of the communities. Manto Sipi came and spoke about it. Jeff Frank had been involved with it. He came and spoke about it.

The Chair: We are having a steering committee this afternoon, so we can discuss this further.

Senator Beyak: When the chief was here speaking with us where those two little kids died, was that the same Lac La Ronge? There was a fire that same night when he was here talking to us and two children burned to death. Loon Lake Fire Department hadn't been paid and they didn't get there or didn't go.

The Chair: I think that might have been another reserve because at Lac la Ronge they were dealing with an abduction.

Senator Beyak: I wonder if it was the same Lac La Ronge reserve. It was Wednesday night. He was here with us. There was news that night that two little children had burned to death on Lac La Ronge reserve in Saskatchewan and I thought there can't be too many Lac La Ronge reserves.

The Chair: It was another reserve.

Senator Dyck: That was the Makwa Sahgaiehcan reserve.

The Chair: Okay, colleagues. Thank you very much. Meeting adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, February 25, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:50 p.m. to study the challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Dennis Glen Patterson (*Chair*) in the chair.

l'avancement des travaux du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, parce qu'il semble être parmi les organismes les plus avant-gardistes en la matière.

La sénatrice Dyck : C'est dans le collimateur depuis un certain temps. Voulons-nous pencher sur la situation du Manitoba? Ce pourrait être un peu controversé.

Le président : En plus de ce que nous avons déjà entendu, vous voulez dire.

La sénatrice Raine : Nous n'avons pas entendu de témoins sur le PPP du Manitoba lui-même.

La sénatrice Dyck : Je pense que oui, non?

Julie Cool, analyste, Bibliothèque du Parlement : L'un des partenaires, l'une des municipalités et l'une des collectivités sont venus nous en parler. Manto Sipi est venu nous en parler. Jeff Frank a également participé à ce PPP. Il est venu nous en parler.

Le président : Il y a une rencontre du comité de direction cet après-midi, donc nous pourrons en discuter davantage.

La sénatrice Beyak : Quand le chef est venu nous parler de l'endroit où deux petits enfants sont morts, s'agissait-il du même lac La Ronge? Il y a eu un incendie le soir même où il est venu nous parler, et deux enfants en sont morts brûlés. Le service d'incendie de Loon Lake n'avait pas été payé, et il ne s'y est pas rendu ou il n'est pas arrivé à temps.

Le président : Je pense qu'il doit s'agir d'une autre réserve, parce qu'il y avait plutôt une histoire d'enlèvement au lac La Ronge.

La sénatrice Beyak : Je me demande s'il s'agit de la même réserve du lac La Ronge. C'est arrivé mercredi soir. Il était ici avec nous. J'ai vu aux nouvelles ce soir-là que deux petits enfants étaient morts brûlés dans la réserve du lac La Ronge, en Saskatchewan, et je me suis dit qu'il ne devait pas y avoir beaucoup de réserves du lac La Ronge.

Le président : C'était une autre réserve.

La sénatrice Dyck : C'était la réserve Makwa Sahgaiehcan.

Le président : D'accord, chers collègues, je vous remercie infiniment. La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 25 février 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 50, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (*président*) occupe le fauteuil.

[*English*]

The Chair: Good evening. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, either here in the room, via CPAC or the web.

I am Dennis Patterson from Nunavut. I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

Our mandate is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal Peoples of Canada generally. This evening we are hearing testimony on a specific order of reference authorizing us to examine and report on the challenges and potential solutions relating to infrastructure on reserves, including: housing, community infrastructure; and innovative opportunities for financing and more effective collaborative strategies.

We have completed hearings on housing and we are now focusing our study on infrastructure. Of course, the two issues overlap.

Today, we will hear from three witnesses, or three groups of witnesses: the Federation of Canadian Municipalities; and two participants in its First Nations-Municipal Community Infrastructure Partnership Program. We are very pleased to have that evidence.

The federation is a national organization that was formed in 1901 to represent municipalities in Canada. It addresses numerous issues affecting municipalities including infrastructure, environmental issues and housing. The federation's representatives are here in person. Good evening, gentlemen. Representatives from the First Nations partners are appearing by video conference from British Columbia. Welcome to you, folks, and thank you for joining us by video.

Before proceeding to the testimony, I would like to go around the table and ask the members of the committee to please introduce themselves.

Senator Moore: Wilfred Moore from Nova Scotia.

Senator Sibbeston: Nick Sibbeston from the Northwest Territories.

Senator Dyck: Lillian Dyck from Saskatchewan.

Senator Beyak: Lynn Beyak from Ontario.

Senator Raine: Nancy Greene Raine from British Columbia.

Senator Enverga: Tobias Enverga from Ontario.

The Chair: Thank you, colleagues. I know you will help me in welcoming our guests. Here in Ottawa we have the Federation of Canadian Municipalities represented by Jacques Nadeau, Director, National Programs; and Mr. Theo Breedon, Manager, Program Development, National Programs. Joining us by video

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir. Je voudrais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs et aux membres du public qui suivent cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones dans la salle, sur le réseau CPAC ou en ligne.

Je suis Dennis Patterson, du Nunavut. J'ai l'honneur de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Nous avons pour mandat d'examiner les mesures législatives et les questions touchant d'une façon générale les peuples autochtones du Canada. Ce soir, nous entendrons des témoins dans le cadre d'un ordre de renvoi précis qui nous autorise à étudier, pour en faire rapport, les problèmes et les solutions possibles concernant l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations, ce qui comprend notamment le logement, les infrastructures communautaires, les options de financement novatrices et des stratégies de collaboration plus efficaces.

Nous avons terminé nos audiences sur la question du logement. Nous concentrons maintenant notre attention sur l'infrastructure. Bien sûr, les deux sujets sont liés.

Aujourd'hui, nous entendrons trois témoins, ou plutôt trois groupes de témoins : la Fédération canadienne des municipalités et deux collectivités qui participent à son Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-municipalités. Nous sommes très heureux d'entendre ces témoignages.

La fédération est un organisme national créé en 1901 pour représenter les municipalités du Canada. Elle s'occupe de nombreuses questions touchant les municipalités, y compris l'infrastructure, l'environnement et le logement. Les représentants de la fédération sont ici en personne. Bonsoir, messieurs. Les représentants des Premières Nations, qui se trouvent en Colombie-Britannique, comparaissent par vidéoconférence. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je vous remercie de vous être joints à nous.

Avant d'entendre les témoignages, j'aimerais faire un tour de table pour demander aux membres du comité de se présenter.

Le sénateur Moore : Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Sibbeston : Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest.

La sénatrice Dyck : Lillian Dyck, de la Saskatchewan.

La sénatrice Beyak : Lynn Beyak, de l'Ontario.

La sénatrice Raine : Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Enverga : Tobias Enverga, de l'Ontario.

Le président : Merci, collègues. Je sais que vous m'aiderez à accueillir nos invités. Ici, à Ottawa, nous avons, de la Fédération canadienne des municipalités, M. Jacques Nadeau, directeur des Programmes nationaux, et M. Theo Breedon, gestionnaire à l'Élaboration des programmes, Programmes nationaux. Se sont

conference from British Columbia is Nak'azdli Indian Band, whose spokesperson is Peter Erickson, Hereditary Chief and Capital, Housing and Lands Administrator, Band Office. In the same location, representing the District of Fort St. James are Rob MacDougall, Mayor, and Kevin Crook, Chief Administrative Officer.

Gentlemen, we very much look forward to your presentations. I understand that we're going to first hear from Mr. Nadeau followed by Mr. Erickson and then Mayor MacDougall. You can expect your presentations to be followed by questions from the senators.

Jacques Nadeau, Director, National Programs, Federation of Canadian Municipalities: Thank you for the privilege of addressing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, here in Algonquin territory, regarding the Federation of Canadian Municipalities, First Nation-Municipal Community Infrastructure Partnership Program, CIPP.

[*Translation*]

The FCM has over 200 members representing both large cities and small rural municipalities across the country. Our role is to advocate on behalf of municipalities to the federal government. We recognize that many of the issues that municipalities are struggling with are the same as those facing First Nations, including strained financial and human resources.

The FCM niche is to convene, listen, and unite around common issues. As a neutral third party, we help communities come together for a respectful exploration of challenges and opportunities. We also help them work together in a positive way to overcome any past grievances, find solutions to local challenges, and create a better future together.

[*English*]

CIPP was developed to assist both municipalities and First Nations improve relations and develop agreements to share services in order to save costs, improve service delivery and enhance collective well-being. CIPP is not an infrastructure-funding program, but a program that provides process support to facilitate the development of joint municipal-type services agreements, particularly on water, between adjacent First Nations and municipalities. Through the process, we aid the development of respectful and trusting relationships between neighbouring communities to serve as a strong foundation for sustainable agreements.

The program is funded by Aboriginal Affairs and Northern Development Canada via the Community Infrastructure Branch and is managed by FCM. A steering committee composed of senior management from both organizations provides oversight.

également joints à nous par vidéoconférence de la Colombie-Britannique : M. Peter Erickson, chef héréditaire et administrateur des services d'immobilisation et de logement et des terres, qui est le porte-parole de la bande indienne de Nak'azdli, et, du district de Fort St. James, le maire Rob MacDougall et Kevin Cook, dirigeant principal de l'administration.

Messieurs, nous sommes très heureux d'entendre vos témoignages. Je crois que c'est M. Nadeau qui passera en premier, suivi de M. Erickson et du maire MacDougall. Après que vous aurez présenté vos exposés préliminaires, vous pouvez vous attendre à ce que les sénateurs vous posent des questions.

Jacques Nadeau, directeur, Programmes nationaux, Fédération canadienne des municipalités : Je vous remercie de nous avoir accordé le privilège de parler au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, en territoire algonquin, du Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-municipalités, ou PPIC, de la Fédération canadienne des municipalités.

[*Français*]

La FCM compte plus de 200 membres qui représentent tant des grandes villes que des petites municipalités rurales partout au pays. Notre rôle consiste à défendre les intérêts des municipalités auprès du gouvernement fédéral. Nous savons que celles-ci font face à des problèmes similaires à ceux qui concernent les Premières Nations, telles des ressources humaines et financières restreintes.

La FCM a pour mission de réunir, d'écouter et de rassembler les collectivités autour d'enjeux communs. En tant que tierce partie neutre, nous aidons les collectivités à collaborer entre elles et à explorer, dans le respect mutuel, les défis et les occasions qui se présentent à elles. Nous leur permettons ainsi de coopérer de manière positive en surmontant tout conflit qui aurait eu lieu dans le passé pour trouver ensemble des solutions à leurs problèmes locaux et créer ensemble un meilleur avenir pour leurs collectivités respectives.

[*Traduction*]

Le PPIC a été établi pour aider tant les municipalités que les Premières Nations à resserrer leurs relations et à conclure des ententes de services communs afin de réduire les coûts, d'améliorer les services et de rehausser le bien-être collectif. Le PPIC ne sert pas à financer des infrastructures; c'est plutôt un programme qui offre du soutien afin de favoriser l'élaboration de modèles communs d'ententes de type municipal, surtout dans le domaine de l'eau, entre les Premières Nations et les municipalités voisines. Tout le long du processus, nous aidons les collectivités voisines à établir des relations fondées sur le respect et la confiance afin de jeter les bases d'ententes durables.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada finance le programme par l'entremise de la Direction générale des infrastructures communautaires, et la FCM l'administre. Un comité directeur formé de cadres supérieurs des deux organismes

In addition, CIPP has been endorsed by the Assembly of First Nations, who served on the steering committee for the first four years of the program. At present, we receive advice from First Nations Technical Services Advisory Group in Alberta.

CIPP has been in operation since 2010 and in 2012 won the Institute of Public Administration of Canada Public Sector Leadership Award.

Through CIPP, we offer facilitated community-to-community workshops; regional workshops; peer-to-peer and volunteer mentoring; webinars; and monthly check-ins.

We are in the process of developing an online community of practice that is purpose-driven and solution-oriented. In addition, CIPP has developed multiple online tools and resources including a toolkit that contains agreement templates, case studies and resources for further study. We also have online a collection of joint service agreements from across the country, dealing with a variety of topics including: fire and emergency response; solid waste disposal; transit; and, of course, drinking water and sewage treatment.

[*Translation*]

In 2014 we adopted a new approach to program delivery to work intensely with six community pairs from across the country. We received over 50 applications representing over 100 First Nation and municipal communities. This map — which I think you have received — shows the communities that applied in purple and those selected in green.

A rigorous selection process included a phone interview with almost 40 shortlisted communities. Selection criteria included: community proximity, desire to work on water infrastructure, community relationships and history of collaboration.

To date, we have worked successfully with almost 100 communities and supported the development of 31 communications and service agreements that have enhanced the quality of life of residents and the economic productivity of the communities. Approximately 50 more such agreements are in various stages of development. We recently had an inquiry from the Government of Western Australia about the program and how it might be adapted for their use.

le supervise. En outre, l'Assemblée des Premières Nations, qui a siégé au comité directeur durant les quatre premières années, cautionne le PPIC. Aujourd'hui, nous recevons des conseils du Groupe consultatif des services techniques des Premières Nations de l'Alberta.

Le PPIC fonctionne depuis 2010. En 2012, il a remporté le Prix de leadership du secteur public de l'Institut d'administration publique du Canada.

Dans le cadre du PPIC, nous animons des ateliers communautaires et des ateliers régionaux et offrons du mentorat par les pairs, du mentorat bénévole, des webinaires et des contrôles mensuels.

Nous sommes en train de créer une communauté de pratique en ligne axée sur les objectifs et les solutions. De plus, le PPIC a permis de créer de multiples outils et ressources en ligne, dont une trousse contenant des modèles d'ententes, des études de cas et des ressources pour effectuer des examens approfondis. Nous avons également affiché en ligne une série d'ententes de services communs élaborées un peu partout dans le pays, qui traitent d'un éventail de sujets comprenant les incendies et les interventions d'urgence, l'élimination des déchets solides, le transport et bien sûr, le traitement de l'eau potable et des eaux usées.

[*Français*]

En 2014, nous avons adopté une nouvelle approche de prestation du programme afin de travailler de façon intensive avec six paires de collectivités dans les quatre coins du pays. Nous avons reçu plus de 50 demandes représentant plus de 100 Premières Nations et municipalités partout au pays. Cette carte — je crois que vous l'avez reçue — montre, en violet, les collectivités qui ont posé leur candidature, et en vert, celles qui ont été retenues par le programme.

Au cours d'un processus de sélection rigoureux, nous avons effectué une entrevue téléphonique avec près de 40 collectivités qui ont été retenues à l'étape de la présélection. Le choix des candidatures a été effectué à partir des critères suivants : la proximité des collectivités, le désir de travailler sur l'infrastructure hydraulique, les relations communautaires et l'historique de collaboration.

À ce jour, nous avons travaillé avec succès avec près de 100 collectivités et nous avons appuyé l'élaboration de 31 ententes de communication et de services qui ont amélioré la qualité de vie des citoyens et la productivité économique de ces collectivités. Près de 50 autres ententes semblables sont en cours à des étapes différentes. Récemment, le gouvernement de l'Australie-Occidentale s'est informé du programme, afin de voir comment l'adapter à ses besoins.

[*English*]

One of the community pairs that we worked with was Nak'azdli First Nation and the municipality of Fort St. James in B.C. They are with us today via web link to tell you in their own words about what the program has meant to them.

I would like to introduce Hereditary Chief Peter Erickson from Nak'azdli First Nation, Mayor Rob MacDougall and Chief Operations Officer Kevin Crook from the Municipality of Fort St. James.

Thank you for this opportunity. I'm happy to answer any questions you may have.

The Chair: We will look forward to hearing from Hereditary Chief Erickson and Mayor MacDougall.

Peter Erickson, Hereditary Chief and Capital, Housing and Lands Administrator, Band Office, Nak'azdli Indian Band: Thank you, senators. I thank all senators for taking time out to hear our concerns today. Thank you for the invitation and all the assistance and community support receive. We really appreciate it.

Recent events and efforts of the Canadian Infrastructure Partnership Program have led to a base agreement in our area to address mutual infrastructure problems and maybe solve some of the outstanding issues that are becoming more cumbersome by the year.

Nak'azdli is a community of 1,800 persons and a housing base of 210 housing units that leaves many of our community members literally homeless. Many more are second-generation people living away from our community in order to find housing. We lack pavement and basic infrastructure to accommodate any more members in our community. Industrial intrusion into our area has led to an extremely unsafe situation and to the death of an 11-year-old child.

We are the second community to lack a secure water source and are limited by homes. Upgrades to both sewer and water are needed to allow that community to grow. The CIPP was brought in to address the primary issue of a joint sewer and water system that is extremely problematic in our community.

Our neighbours were granted land reserves in that community in 1969 and initially it was not a problem. However, it now makes up to one-third of our community uninhabitable due to extreme odour emissions and to date the district does not have the funds to repair the system, and there seems to be no action because it does not affect anybody except our community. The Community Infrastructure Partnership Program stepped in and mediated an

[*Traduction*]

La Première Nation Nak'azdli et la municipalité de Fort St. James, en Colombie-Britannique, font partie des paires de collectivités avec lesquelles nous avons travaillé. Leurs représentants se sont joints à nous aujourd'hui grâce un lien Web afin de nous dire toute l'importance que le programme a eue pour eux.

Permettez-moi donc de vous présenter le chef héréditaire Peter Erickson, de la Première Nation Nak'azdli, ainsi que le maire Rob MacDougall et le directeur des opérations, Kevin Crook, de la municipalité de Fort St. James.

Encore une fois merci de nous avoir donné cette occasion. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Nous avons hâte d'entendre le chef héréditaire Erickson et le maire MacDougall.

Pete Erickson, chef héréditaire et administrateur des services d'immobilisation et de logement et des terres, Bureau de la Bande indienne de Nak'azdli : Je vous remercie, sénateur. Je remercie tous les sénateurs d'avoir pris le temps de nous écouter aujourd'hui. Merci de votre invitation et de toute l'aide et du soutien communautaire que nous avons reçus. Nous sommes vraiment reconnaissants.

Des événements récents ainsi que les efforts déployés dans le cadre du Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-municipalités ont abouti à la conclusion, dans notre région, d'un accord de base destiné à affronter les problèmes mutuels d'infrastructure et peut-être à régler quelques questions en suspens qui prennent de plus en plus d'importance avec les années.

Nak'azdli est une collectivité de 1 800 habitants qui ne possède que 210 logements, de sorte que beaucoup de membres de la collectivité sont littéralement sans abri. Beaucoup d'autres font partie d'une deuxième génération de personnes qui ont dû quitter notre collectivité pour trouver un logement. Nous manquons de chaussées en dur et d'infrastructures de base nous permettant d'accueillir de nouveaux membres chez nous. Des industries ont envahi notre région, créant une situation extrêmement dangereuse qui a déjà entraîné la mort d'un enfant de 11 ans.

Nous sommes la deuxième collectivité à manquer d'eau potable et de logements. Il faudrait améliorer les systèmes d'eau et d'égout pour que la collectivité puisse se développer. Le PPIC est intervenu pour régler le problème fondamental d'un système commun d'eau et d'égout parce que le système de notre collectivité pose d'énormes problèmes.

Nos voisins ont obtenu des terres de réserve dans la collectivité en 1969. Au départ, il n'y a pas eu de difficultés. Toutefois, il y a maintenant près d'un tiers de notre collectivité qui est inhabitable à cause d'odeurs insupportables. Jusqu'ici, le district ne disposait pas de fonds suffisants pour réparer le système. Aucune mesure ne semble être prise parce que c'est seulement notre collectivité qui souffre du problème. Le PPIC est intervenu et, grâce à sa

agreement to allow dialogue to address the problem and get solutions. It has led to meetings and a baseline sharing of information.

I think progress is possible, but there is a greater need for a federal-provincial body to take the whole problem and address it with one solution. Currently, we use a two-solution system such that the district addresses their problems and we as a community address our problems. Many times that has led to little being done on each side.

Getting our communities together is the beginning, but keeping that journey going will take much more. The task of creating a situation between the two governments and the district and our community to work together is daunting. However, what we have seen come forward so far in the work that has been done through the agreement and also through the federation has been very positive.

For a simple thing like us coming to agreement to address a problem and agreeing that we should be working on it together, we walk away from a meeting with different timelines, different funding sources, different governments to answer to, and many times it gets lost in the two-stream system.

I think we're on the right path in getting third-party mediation, and it's worked positively so far. We're currently addressing a housing crisis and need for immediate infrastructure requiring a very large sum of money while trying to partner with the community on projects we do not even have on our radar. While seemingly impossible, I think there is hope to bring our communities together, seeking solutions and recognizing change in the traditional relationship which has brought us to this point.

Minor examples, our O&M budget is currently totally underfunded and has never finished outside a deficit. We recently reserved a new school which we co-funded with the federal government. Their O&M budget on an $8 million school is $15,000. I think that's going to be one of the solutions, to get common language to address very multi-facetted problems.

Again, senators, I thank you for your time, and I hope to work with you in the future.

The Chair: Thank you very much for that. Did I understand that Mr. Erickson, the housing and lands administrator in the band office, would also like to make a presentation?

Mr. Erickson: That was me.

The Chair: Pardon me. It is Mayor MacDougall. Did you want to make a presentation, your worship?

médiation, nous en sommes arrivés à une entente qui nous permet de discuter du problème et de trouver des solutions. L'entente a mené à des réunions et à un échange de renseignements de base.

Je crois qu'il est possible de progresser, mais nous avons besoin d'un organisme fédéral-provincial qui examinerait l'ensemble du problème pour trouver une solution unique. À l'heure actuelle, nous avons deux solutions : le district s'occupe de ses problèmes, et notre collectivité s'occupe des siens. Le plus souvent, il n'y a pas grand-chose qui se fait de chaque côté.

Faire en sorte que nos collectivités travaillent ensemble est un bon point de départ, mais il faudra beaucoup plus pour continuer à avancer. La tâche consistant à amener les deux gouvernements, le district et notre collectivité à travailler ensemble est énorme. Toutefois, le travail accompli jusqu'ici grâce à l'entente et à l'intervention de la fédération a été très positif.

Le simple fait d'essayer de s'entendre pour régler un problème et travailler ensemble à sa solution est difficile : nous sortons d'une réunion avec des délais différents et des sources de financement différentes, nous relevons de gouvernements différents et, la plupart du temps, nous n'arrivons à rien à cause du système à deux volets.

Je crois que nous sommes sur la bonne voie depuis qu'une tierce partie joue un rôle de médiation. Jusqu'ici, les résultats sont positifs. Nous sommes actuellement confrontés à une crise de logement et avons donc besoin dans l'immédiat d'infrastructures extrêmement coûteuses tandis que nous essayons de former un partenariat pour réaliser des projets que nous n'envisagions même pas. Même si cela semble impossible, je crois qu'il y a un espoir de rapprocher nos collectivités pour chercher des solutions et apporter des changements aux relations traditionnelles qui nous ont amenés à cet état de choses.

Je vais mentionner quelques petits exemples. Notre actuel budget de fonctionnement et d'entretien est très insuffisant, ce qui fait qu'il est invariablement déficitaire. Nous avons récemment réservé une nouvelle école que nous avons financée en commun avec le gouvernement fédéral. Le budget de fonctionnement et d'entretien de cette école de 8 millions de dollars ne s'élève qu'à 15 000 $. Je crois que l'une des solutions consistera à trouver un langage commun pour affronter des problèmes complexes ayant de multiples facettes.

Encore une fois, sénateurs, je vous remercie de votre temps. J'espère avoir l'occasion de collaborer avec vous à l'avenir.

Le président : Merci beaucoup de cet exposé. Ai-je bien compris que M. Erickson, administrateur des services d'immobilisation et de logement et des terres du Bureau de la bande, a également l'intention de présenter un exposé?

M. Erickson : Je suis Peter Erickson.

Le président : Excusez-moi. Il s'agissait du maire MacDougall. Monsieur le maire, avez-vous l'intention de présenter un exposé préliminaire?

Rob MacDougall, Mayor, District of Fort St. James: If I could, please.

Honourable senators, thank you very much for taking time out of your busy schedule to hear our presentation. I would like to acknowledge that the Fort St. James municipality is located within the Nak'azdli band's traditional territory, and with that acknowledgment comes respect for the land, the people and the culture.

Some of the issues that Peter Erickson talked about, I'm hoping we can help to correct some of those through the recently the signed protocol agreement, and the Community Infrastructure Partnership Program was instrumental in having that protocol agreement brought forward.

It is an historic agreement. Fort St. James was established in 1806, so this year we celebrate our 209th birthday, and we have never had any type of formal agreement that says that we will work together for the betterment of our entire community. This protocol agreement will guide the two parties in strengthening our relationship, preparing joint service agreements, scheduling regular communications, addressing cultural differences but also commonalties, building a collective vision and identifying areas of collaboration, to name a few.

We not only have a protocol agreement, but we also have signed a five-year water and sewer service agreement. Previously to that, we had one- to three-year agreements, so that is also a benefit from this protocol agreement.

CIPP helped us through this process by facilitating conversation, identifying the strengths and opportunities, providing information on existing protocol agreements, providing advice on amendments to service agreements, and drafting the protocol agreement based on conversations and what has led to the final agreement and this signing.

The strengths of CIPP are a wealth of information and knowledge, competent and friendly facilitators, and, for our communities, no cost. Not only did CIPP meet our expectations, it exceeded them. The process started in June of 2013 and, in less than a year, in June of 2014, the final agreement was presented, agreed to and signed by both councils. I feel that is very efficient and would encourage the federal government to maintain the program moving forward.

Thank you very much.

The Chair: Thank you very much, your worship. I wonder, for the benefit of the committee, if you could explain to us what the distance is between Fort St. James and Nak'azdli.

Mr. MacDougall: We have a street called Kwah Road and that is our boundary. We're one community with, I guess, a barrier that has been there, and the reason for that is because, as Peter

Rob MacDougall, maire, District de Fort St. James : Oui, s'il vous plaît.

Honorables sénateurs, je vous suis très reconnaissant d'avoir pris le temps de nous entendre, malgré votre emploi du temps très chargé. Je confirme que la municipalité de Fort St. James se trouve sur le territoire traditionnel de la bande de Nak'azdli. Je confirme aussi que cela implique le respect pour la terre, les gens et la culture.

J'espère que nous serons en mesure de régler quelques-uns des problèmes mentionnés par Peter Erickson grâce au protocole d'entente que nous avons récemment signé. Je dois dire que le Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-municipalités a joué un rôle de premier plan dans la conclusion de ce protocole d'entente.

C'est un accord historique. Fort St. James a été fondé en 1806, de sorte que nous célébrons cette année notre 209e anniversaire sans avoir jamais eu auparavant une entente officielle prévoyant de travailler ensemble pour le bien de toute la collectivité. Ce protocole d'entente guidera les deux parties en vue du renforcement de nos relations, de la conclusion d'accords de services communs, de l'organisation de communications régulières, de la reconnaissance des différences culturelles — et aussi de nos points communs —, de l'édification d'une vision collective, de la découverte de nouveaux domaines de collaboration, et cetera.

À part ce protocole d'entente, nous avons signé un accord de service de cinq ans pour l'eau et les égouts. Auparavant, nous avions des accords d'une durée d'un à trois ans. C'est encore un autre avantage de notre protocole d'entente.

Le PPIC nous a aidés tout le long de ce processus en facilitant le dialogue, en faisant ressortir les points forts et les possibilités, en nous renseignant sur les dispositions des protocoles d'entente existants, en nous conseillant sur les modifications à apporter aux ententes de services et en nous aidant à rédiger le protocole sur la base de nos entretiens, ce qui a abouti à la signature de l'entente définitive.

Le PPIC nous a apporté énormément de renseignements et de connaissances, a mis à notre disposition des facilitateurs compétents et amicaux et n'a rien coûté à nos collectivités. Le PPIC a non seulement répondu à nos attentes, mais les a largement dépassées. Le processus a commencé en juin 2013 et, en moins d'un an, en juin 2014, l'entente définitive a été présentée à nos deux conseils, qui l'ont acceptée et signée. L'intervention du programme a donc été très efficace. J'encourage le gouvernement fédéral à le maintenir à l'avenir.

Merci beaucoup.

Le président : Je vous remercie, monsieur le maire. Pouvez-vous, je vous prie, dire au comité quelle distance sépare Fort St. James de la collectivité de Nak'azdli?

M. MacDougall : Nous avons une rue — le chemin Kwah — qui constitue notre frontière. Nous sommes en fait une seule collectivité avec une barrière entre nous. Cette barrière existe

said, the two levels of government, one being the municipal and one being federal, and they're totally different in the way they operate.

The Chair: If I could ask the chief, do you have own-source revenues and was that a factor in your being able to sign this agreement with Fort St. James?

Mr. Erickson: We're mostly reliant on funding. We do have our own economic drivers within the community that benefit both of our communities. We opened one of the largest grocery store in the area. Also, we have entered into selling gasoline for both communities in their entirety.

The Chair: Thank you. I should tell you that the quality of the audio in the transmission is not ideal, so I'm going to ask you another basic question just to go over what you had said before I open it to other questions.

I understood, from Chief Erickson, that you had a very serious problem with the water and sewer system. Upgrades were very sorely needed and parts of the community were uninhabitable because of the problems with the system. Now, you've reached an agreement to collaborate with the municipality. Could you explain how that agreement may have improved the water and sewage system that you described as being so problematic?

Mr. Erickson: Yes. What we had to do was to look at the problem from both sides. From the municipal side, the system worked. From our side, it's been a huge, huge problem. What we decided to do was to look at the whole system from both sides and then look for solutions. So we've invited companies, or one company to date, and also we're holding an ongoing dialogue to address the problem. More of that came from our side because, as I said, from sort of a technical side, the system worked. From our side, it's been nothing but a problem.

The Chair: I wonder if you could tell us: What was it that allowed you to achieve this agreement? These are well-established communities. Fort St. James is a very long-standing community, and I'm sure the First Nation community is as well. For all of those years, there wasn't this kind of cooperation. What was it that allowed this to happen in the last couple of years? What were the factors in getting the agreement?

Mr. Erickson: I think the biggest factor is that we have an agreement where we accept water and sewer. Then they, in turn, pay us a rent for the land for the sewage lagoon. It's much more than that, because we share a common waste disposal system for garbage and many things. What this has led to it is that there has been a slowdown in funds on all levels of government. I think we have to start talking more and more, doing more with what we have and combining our knowledge. I don't mean to sound facetious, but the little funds that we get between the two led us talking. Then, the opportunity came along, through the CIPP

parce que, comme Peter l'a dit, les deux ordres de gouvernement, le municipal et le fédéral, ont des modes de fonctionnement totalement différents.

Le président : Je voudrais également poser une question au chef. Avez-vous des sources de revenus propres? Cela a-t-il joué un rôle dans la conclusion de l'entente avec Fort St. James?

M. Erickson : Nous dépendons essentiellement du financement reçu. Nous avons effectivement dans la collectivité nos propres moteurs économiques qui profitent aux deux parties. Nous avons créé l'une des plus grandes épiceries de la région. De plus, nous avons commencé à vendre de l'essence à tous les habitants de la collectivité.

Le président : Je vous remercie. Je dois vous dire que la qualité du son n'est pas très bonne. Je vais donc vous poser une autre question de base pour passer en revue ce que vous avez déjà dit avant d'inviter les sénateurs à vous poser des questions.

J'ai cru comprendre, chef Erickson, que votre système d'eau et d'égout vous a occasionné de très sérieuses difficultés. Vous aviez un urgent besoin de réparations parce qu'une partie de la collectivité était devenue inhabitable par suite de ces difficultés. Vous avez maintenant une entente de collaboration avec la municipalité. Pouvez-vous nous dire de quelle façon cette entente a amélioré le système d'eau et d'égout qui avait causé tant de problèmes?

M. Erickson : Oui. Il nous fallait examiner la situation des deux côtés. Du côté municipal, le système fonctionnait. De notre côté, il était la source d'énormes problèmes. Nous avons donc décidé d'étudier l'ensemble du système des deux côtés pour essayer de trouver des solutions. Nous avons invité des entreprises — en fait, une seule entreprise jusqu'ici — à examiner la situation et avons maintenu le dialogue entre nous pour nous attaquer au problème. Les efforts ont été plus intenses de notre côté, car, comme je l'ai dit, d'un point de vue strictement technique, le système fonctionnait alors que, de notre côté, il allait vraiment très mal.

Le président : Pouvez-vous nous expliquer les circonstances qui vous ont permis de parvenir à cette entente? Il s'agit de deux collectivités bien établies. Fort St. James existe depuis très longtemps, tout comme votre nation, j'en suis sûr. Pendant toutes ces années, il n'y a pas eu de coopération. Qu'est-ce qui a changé la situation ces deux dernières années? Quels facteurs ont joué dans la conclusion de l'entente?

M. Erickson : Je crois que le plus grand facteur, c'est que nous avons une entente dans laquelle nous acceptons l'eau et les égouts. De son côté, l'autre partie nous verse un loyer pour le terrain occupé par l'étang d'épuration. En fait, c'est beaucoup plus que cela, car nous partageons un système commun d'élimination des ordures et beaucoup d'autres choses. Cela a entraîné un ralentissement des fonds provenant de tous les ordres de gouvernement. Je crois que nous devons commencer à discuter de plus en plus, à faire davantage avec ce que nous avons et à combiner nos connaissances. Je n'essaie pas d'être drôle, mais

program, to further those talks.

The Chair: Thank you very much.

Senator Dyck: Thank you for your presentations this evening. My first question is really very basic, and that is: If we look at the map that was provided to us by the Federation of Canadian Municipalities, is this community on the map?

Mr. Nadeau: Yes, it is.

Senator Dyck: The green, the six. So you're located in southern B.C.?

Mr. Nadeau: No.

Senator Dyck: I don't see a green further north, though.

Theo Breedon, Manager, Program Development, National Programs, Federation of Canadian Municipalities: Just a clarification on the map, CIPP is now in its third phase, so we worked with Nak'azdli and Fort St. James in phase 2. The map represents the 55 communities that applied for our current phase, and then the six green balloons are current communities we are working with.

Senator Dyck: Oh, okay. So they're not on this map.

Mr. Breedon: Yes.

Senator Dyck: So Fort St. James is further north?

Mr. Breedon: Likely, depending on your reference point, yes.

Senator Dyck: I'm trying to wrap my head around what the partnership provides. Does the partnership then apply if you have a municipality and a First Nation, and let's say the First Nation does not have a water treatment plant, does this partnership allow for a water treatment plant to be built in the municipality or the First Nation, or is it utilizing mostly what the municipality already has and extending it to a First Nation?

Mr. Breedon: There are many different scenarios of communities with whom we are working. A number of communities have an existing water and wastewater plant within the municipality, and they already have a shared-service agreement with their adjacent First Nation. It might need to be renewed. It might need to be updated. It might be required to encompass a number of different service agreements, such as solid waste disposal, fire control, emergency preparedness and so on and so forth.

We have had examples where there has been a water and wastewater facility within the First Nation, and the agreement has been between the First Nation and the municipality on share agreements.

c'est la pénurie de fonds des deux côtés qui nous ont amenés à nous parler. Ensuite, nous avons eu l'occasion de pousser nos discussions plus loin grâce à l'intervention du PPIC.

Le président : Merci beaucoup.

La sénatrice Dyck : Je vous remercie des exposés que vous nous avez présentés ce soir. Ma première question est vraiment très élémentaire. Je regarde la carte fournie par la Fédération canadienne des municipalités. La collectivité figure-t-elle sur cette carte?

M. Nadeau : Oui.

La sénatrice Dyck : La verte, numéro 6. Ainsi, vous êtes dans le sud de la Colombie-Britannique?

M. Nadeau : Non.

La sénatrice Dyck : Je ne vois pas de vert plus au nord.

Theo Breedon, gestionnaire, Élaboration des programmes, Programmes nationaux, Fédération canadienne des municipalités : Permettez-moi de vous donner une précision au sujet de la carte. Le PPIC en est actuellement à sa troisième phase. Nous avons travaillé avec la bande de Nak'azdli et la municipalité de Fort St. James au cours de la deuxième phase. La carte montre les 55 collectivités qui ont présenté des demandes dans la phase actuelle. Les six bulles vertes représentent les municipalités avec lesquelles nous collaborons en ce moment.

La sénatrice Dyck : D'accord. Par conséquent, ce n'est pas sur la carte.

M. Breedon : Oui.

La sénatrice Dyck : Fort St. James se trouve donc plus au nord?

M. Breedon : Probablement, selon le point de repère que vous prenez.

La sénatrice Dyck : Je cherche à comprendre ce que le partenariat rapporte. Le partenariat s'applique-t-il si on a une municipalité et une Première Nation et que celle-ci n'a pas une usine de traitement de l'eau? Permet-il de construire une usine d'épuration dans la municipalité ou la Première Nation ou bien se limite-t-il à utiliser essentiellement ce que la municipalité possède déjà et à en faire profiter la Première Nation?

M. Breedon : Il y a de nombreux scénarios différents selon la collectivité en cause. Certaines collectivités ont déjà dans la municipalité un système d'eau et d'égout que la Première Nation utilise aux termes d'une entente de services communs. Cette entente doit peut-être être renouvelée. Le système peut avoir besoin d'améliorations. Il faut peut-être conclure de multiples accords de services pour l'élimination des déchets solides, les services d'incendie, la protection civile, et cetera.

Nous avons eu des cas où l'installation d'eau et d'égout appartenait à la Première Nation et où il fallait une entente pour la partager avec la municipalité.

There are a multiplicity of different scenarios, and the role of the federation is really to act as a third-party convener to say, "Where you currently are as two communities, how would you like to further your discussions and further your relationship to achieve what is of benefit to both the communities and to the region?"

Senator Dyck: Mr. Erickson, when you were doing your presentation, you talked about funding situations, and you were talking about there not being enough money to go around to fund the kinds of services that you want. I wonder if you could expand upon that and tell us what you think needs to be done to alleviate that funding situation.

Mr. Erickson: The biggest thing is to have our infrastructure match with the community next door. The amount of traffic in our community is similar to our neighbour's, but we have no sidewalks. We have no pavement. We lack basic street lighting to a standard that allows communities to be on the same level.

Also, the main highway goes right through the middle of our community, and it goes through the business district of the neighbouring community. So they don't see the impact that we see, where we have to have our children running across a highway that has 1,200 industrial trucks a day.

The amount of money we get for infrastructure is minimal to the point where we have to apply for extra funds just to have someone to take care of our sewer, water and garbage.

So we don't get the funding level that the neighbours do. It's hard for us to talk to the neighbours when they get their funding in one scenario and we get the funding from the other. It's lead to a situation where outside forces have affected both communities. Heavy industry and increased logging have led to a problem where our infrastructure simply cannot keep up. It's unsafe, also, because we've lacked funding for basic infrastructure. We have eight building lots available and we need 150. We simply don't have the funds. The paving situation to make the road safer was just put back by five years and that's the extended capital fund.

Senator Dyck: To follow up on that, you're basically saying you would like to have funding that's equivalent to your neighbouring municipality?

Mr. Erickson: In some instances, yes, or a fund that's looking after the infrastructure on an ongoing level, a more future-based model as opposed to our current five-year model or another model. What's led to this is a problem started in 1969 where we're looking forward to the problem we have now, where it's sort

Il y a une multitude de situations différentes. Le rôle de la fédération est de faciliter les choses en disant aux intervenants : « Vous constituez actuellement deux collectivités distinctes. N'aimeriez-vous pas aller plus loin dans vos discussions et vos relations pour en arriver à une situation qui soit avantageuse pour les deux parties et pour l'ensemble de la région? »

La sénatrice Dyck : Monsieur Erickson, vous avez parlé de financement dans votre exposé préliminaire. Vous avez dit que vous n'aviez pas assez d'argent pour payer les services dont vous avez besoin. Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet? Pouvez-vous préciser les mesures à prendre, à votre avis, pour atténuer vos problèmes de financement?

M. Erickson : La mesure la plus importante consisterait à faire en sorte que notre infrastructure s'adapte à celle de la collectivité voisine. Il y a autant de circulation dans notre collectivité que dans l'autre, mais nous n'avons ni trottoirs ni chaussées asphaltées. L'éclairage des rues n'atteint pas chez nous le niveau qu'il faudrait pour que les deux collectivités soient sur un pied d'égalité.

De plus, la grand-route passe en plein milieu de notre collectivité avant d'arriver dans le quartier des affaires de la collectivité voisine. Celle-ci ne souffre donc pas autant des problèmes de circulation que nous avons du fait que nos enfants doivent traverser une route où passent chaque jour 1 200 camions industriels.

Les sommes que nous recevons pour l'infrastructure sont tellement minimes que nous devons demander des fonds supplémentaires rien que pour que quelqu'un s'occupe de notre eau, de nos égouts et de nos déchets.

Bref, nous ne sommes pas financés au même niveau que nos voisins. Il est difficile pour nous de discuter avec eux quand ils obtiennent leurs fonds d'un ordre de gouvernement alors que nous obtenons les nôtres d'un autre ordre. Cela nous a amenés à une situation dans laquelle des forces extérieures agissent sur nos deux collectivités. D'intenses activités industrielles et une exploitation forestière accrue font que notre infrastructure suffit de moins en moins. La sécurité souffre de l'insuffisance de notre infrastructure de base. Nous avons huit terrains à bâtir alors que nous en aurions besoin de 150. Nous ne disposons tout simplement pas des fonds nécessaires. Les travaux de revêtement des chaussées dont nous avons besoin pour que la route soit plus sûre viennent d'être reportés de cinq ans, et il s'agit du fonds d'immobilisation à long terme.

La sénatrice Dyck : Voulez-vous dire par là que vous aimeriez avoir un financement équivalent à celui de la municipalité voisine?

M. Erickson : Dans certains cas, oui. Nous aimerions en fait disposer d'un fonds qui financerait l'infrastructure d'une façon permanente selon un modèle axé davantage sur l'avenir, par opposition au modèle quinquennal actuel. Ce qui a mené à la situation actuelle, c'est un problème qui remonte à 1969. Nous

of . . . our community and there's no way for us to have the money to fix that.

Senator Dyck: My last question would be: In terms of comparison with the situation between your First Nation and the municipality close by, is it possible to get dollar figures to do a comparison between the amount that you receive for infrastructure versus the neighbouring municipality? Does anyone have those kinds of statistics, to your knowledge, or maybe to the federation people as well?

Mr. Erickson: I think one of the issues there is that we get infrastructure dollars based on, say, a new subdivision or infrastructure dollars based on different ways they're tallied versus a municipality that's based on the amount of lots they have. We get a lot of funds based on different parameters, I think. We could probably break it down, but I think the way we get funding is quite significantly different.

Mr. Nadeau: No, we don't have any specific number to give you for that example.

Senator Dyck: Would you have a suggestion as to where it could be obtained?

Mr. Nadeau: I think probably the municipality or the community are best to provide you this information, because I think it varies from region, from province, from situation.

Senator Dyck: Thank you.

The Chair: Before turning to Senator Enverga, a question about funding for the First Nation. We understand that, according to the Aboriginal Affairs Program Guide for the B.C. region, the department says they provide subsidies for First Nations who signed municipal service agreements. Could I ask, then, if your First Nation received subsidies for municipal service agreements as a result of your signing this agreement?

Mr. Erickson: To date we haven't received funds as a result of that agreement.

The Chair: That's a little surprising, based on the program guide for 2013-14, but thank you for that answer.

Senator Enverga: Thank you for your presentations.

My first question will be for the Federation of Canadian Municipalities. Has the Federation of Canadian Municipalities had experiences with agreements between the First Nations and municipalities that were unsuccessful? What are some reasons why they are not successful? Can you let us know?

Mr. Breedon: As the Hereditary Chief and Mayor MacDougall have said, quite often communities are side by side and they haven't had many opportunities to engage with each other. Where communities are seeing that they require the pooling of funds or are recognizing opportunities around economic development, or

pensons maintenant au problème que nous avons à présent... qui touche notre collectivité et que nous n'avons pas les moyens de régler.

La sénatrice Dyck : Voici ma dernière question : pour être mesure de comparer la situation de votre nation à celle de la municipalité voisine, pourrions-nous avoir les chiffres exacts de ce que vous recevez pour l'infrastructure et de ce que reçoit la municipalité voisine? Est-ce que quelqu'un, à votre connaissance, dispose de ces statistiques? La fédération peut-être?

M. Erickson : Je crois que l'un des problèmes est que nous obtenons des fonds d'infrastructure en fonction, disons, d'un nouveau lotissement résidentiel ou d'autres critères, alors que la municipalité obtient des montants fondés sur le nombre de parcelles de terrain qu'elle a. Nous obtenons les fonds en fonction de paramètres différents, je crois. Nous pourrions probablement faire une ventilation, mais je pense que la façon dont notre financement est calculé est sensiblement différente.

M. Nadeau : Non, nous n'avons pas de chiffres précis à vous donner dans ce cas.

La sénatrice Dyck : Avez-vous une idée de l'endroit où nous pourrions obtenir ces chiffres?

M. Nadeau : Il est probable que la municipalité et la collectivité seraient les mieux placées pour vous donner ces renseignements, car je crois que cela varie avec la région et la province.

La sénatrice Dyck : Je vous remercie.

Le président : Avant de céder la parole au sénateur Enverga, je voudrais poser une question au sujet du financement de la Première Nation. Nous croyons savoir, d'après le Guide des programmes de la région de la Colombie-Britannique d'AADNC, que le ministère verse des subventions aux Premières Nations qui ont signé des ententes relatives à des services municipaux. Puis-je donc vous demander si votre nation a reçu de telles subventions par suite de la signature de votre protocole d'accord?

M. Erickson : Jusqu'ici, nous n'avons pas reçu de fonds par suite de cette entente.

Le président : C'est un peu surprenant compte tenu de ce que dit le Guide des programmes de 2013-2014, mais je vous remercie de votre réponse.

Le sénateur Enverga : Je vous remercie pour les exposés que vous nous avez présentés.

Ma première question s'adresse aux représentants de la Fédération canadienne des municipalités. La fédération a-t-elle connaissance d'ententes entre des Premières Nations et des municipalités qui n'ont pas eu de succès? Pour quelles raisons ces ententes ont-elles échoué? Pouvez-vous nous le dire?

M. Breedon : Comme l'ont expliqué le chef héréditaire et le maire MacDougall, il arrive souvent que les collectivités soient voisines sans pour autant avoir eu beaucoup d'occasions d'échanger entre elles. Là où les collectivités se rendent compte qu'elles ont besoin de mettre leurs fonds en commun,

wanting to increase or strengthen their relationships together, I think we're starting to see a growing number of adjacent communities come together to look at opportunities.

I think as far as some of the reasons for why there has not been success, quite often there is not community buy-in — so community consultations and community engagement — around having a First Nation in an adjacent municipality that wants to engage in collaborative and cooperative dialogue, sharing of cultural events and really working together. I think sometimes it has been timing as well, especially from a political process, in that there might be leadership, as we see with our communities present there, in a mayor and a chief, and if a chief or mayor does not win an election during the election cycle, then that leadership may not be as evident as it once was.

Some of the things that we try to do through CIPP is to ensure that there is significant community engagement so that the constituents of both parties or both communities really champion the cause of this First Nation municipal collaboration, as well as entering into agreements such as a communications protocol or a long-term service agreement that's accountable and transparent so that any new chiefs, mayors or other councils are bound to it, recognize the benefits to it, and would see those types of relationships last in perpetuity. Really institutionalizing the good work that people at the political level do and ensuring that there is buy-in from both the political and technical level, I think, can overcome some of those hurdles of where it might not have been successful in the past.

Senator Enverga: Is there a role for the government to play so that you have more success in the future? What do you suggest?

Mr. Breedon: I would say from a provincial and federal level, to showcase the many different examples of First Nations and municipalities that have been working in collaboration either on shared agreements, infrastructure agreements; on joint economic development; or on holding up the relationships that they have developed over time. This could be from a small, rural perspective — like the communities with whom we are talking to now — as well as the larger urban examples that we have and that are growing across the country. I think of Musqueam band or Musqueam First Nation and the City of Vancouver that recognized their year of reconciliation; and the City of Edmonton and a number of First Nations that are both within and adjacent to and the work of Mayor Iveson. I think all levels of government can promote the good-news stories and counter some of the not-so-good-news stories that we hear in our country.

Senator Enverga: Has the federal government been helpful in some ways to make this thing happen?

reconnaissent des occasions de développement économique ou souhaitent resserrer leurs relations, nous constatons qu'elles sont de plus en plus nombreuses à nouer des relations pour saisir des occasions.

Quant aux raisons pour lesquelles des ententes peuvent ne pas réussir, je dirai qu'il arrive souvent que les membres des collectivités ne participent pas vraiment, ne tiennent pas de consultations, ne discutent pas entre eux, n'engagent pas un dialogue de coopération, ne participent pas aux manifestations culturelles, bref, ne travaillent pas ensemble. Il arrive aussi parfois que le moment ne soit pas bien choisi surtout si un processus politique est en cours. Dans le présent cas, nous avons affaire à un maire et un chef. Si l'un d'entre eux n'est pas réélu, l'entente peut être compromise.

Nous essayons, dans le cadre du PPIC, de veiller à la présence d'un bon engagement communautaire, de sorte que les membres des deux parties ou des deux collectivités croient vraiment à la collaboration entre la Première Nation et la municipalité et concluent d'autres ententes dans le domaine des communications, des services et autres. Ces ententes doivent témoigner de responsabilité et de transparence pour qu'un nouveau chef, nouveau maire ou nouveau conseil se sente lié, reconnaisse les avantages de l'entente et souhaite que les relations établies se maintiennent à jamais. En fait, en institutionnalisant le bon travail fait au niveau politique et en veillant à ce que la base politique et technique participe bien, je crois qu'on peut surmonter certains des obstacles qui ont entraîné l'échec des ententes dans le passé.

Le sénateur Enverga : Le gouvernement a-t-il un rôle à jouer pour assurer un plus grand succès à l'avenir? Qu'avez-vous à proposer à cet égard?

M. Breedon : Je dirai que les autorités provinciales et fédérales pourraient mettre davantage en évidence les nombreux exemples de collaboration entre les Premières Nations et les municipalités, qui ont donné lieu à des accords de services communs et à des ententes sur l'infrastructure et sur le développement économique ainsi que sur le maintien des relations qui se sont développées avec le temps. Cela pourrait se faire dans une perspective rurale, comme dans le cas des collectivités dont nous entendons actuellement les représentants, ou à l'échelle urbaine, comme nous en avons des exemples de plus en plus nombreux un peu partout dans le pays. Je pense à la Nation de Musqueam et à la ville de Vancouver qui ont reconnu leur année de réconciliation, ainsi qu'à la ville d'Edmonton et à un certain nombre de Premières Nations voisines et au maire Iveson. Je crois que tous les ordres de gouvernement peuvent faire la promotion des exemples de réussite et expliquer les raisons des échecs dont nous entendons parler.

Le sénateur Enverga : Le gouvernement fédéral a-t-il contribué d'une façon quelconque à cela?

Mr. Breedon: Aboriginal Affairs and Northern Development Canada has been very supportive of the CIPP approach, as well as the approach of a similar program that we are running in collaboration with an Aboriginal organization called the Community Economic Development Initiative. We're very proud of the work that we are involved with, in collaboration with the federal government. We are walking the talk of working side by side — an association that represents municipalities and an Aboriginal organization that represents economic development officers — to work with communities across Canada on joint economic development.

We are working with provincial-territorial associations, so those associations that represent their municipalities from a provincial or territorial regional affiliation. We have met with a number of provincial departments, mainly Ministries of Municipal Affairs — Alberta and Manitoba are examples — that would like to showcase these success stories, as well as looking at innovative financing opportunities whereby the municipality might have access to funding, and the funding proposal might be strengthened where they are submitting a proposal that is a joint First Nations-municipal proposal.

There is good work that is already happening, and certainly the good work could be scaled up so that more provinces and federal departments are talking about the success that we see with the people from Fort St. James and the Nak'azdli.

Senator Enverga: For the First Nations, from your point of view, do you see anything that the government can do to make everything successful on your side? Have you seen it in another way? How could the federal government help so you will be able to partner with the municipalities? Is there anything we can do?

Mr. Erickson: I think in looking at that, there would be a way if we could have a better understanding or maybe have a way to do joint submissions, especially for funding, where right now we're looking for money to not only improve the water quality in Fort St. James, but also to alleviate the issue with the sewage in the area.

For our second community that I said we didn't have the infrastructure for, I can apply directly to the federal government, but when we work with Fort St. James, they have to apply to federal funding and provincial funding. They have to look for loans. So some way that we can actually join those submissions into one or maybe have them looked at by one agency.

Senator Enverga: You want to make it simpler. Thank you.

Senator Sibbeston: There are two areas I wanted to talk about. I am aware that there are communities, cities and areas of our country where cooperation and agreements between municipalities and First Nations exist out of necessity,

M. Breedon : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a appuyé l'approche du PPIC, de même que l'approche d'un programme semblable que nous avons mis en œuvre de concert avec une organisation autochtone, l'Initiative de développement économique communautaire. Nous sommes très fiers du travail que nous faisons en collaboration avec le gouvernement fédéral. Nous œuvrons de concert — une association représentant les municipalités et une organisation autochtone représentant les agents de développement économique — pour aider les collectivités du Canada à faire un travail conjoint de développement économique.

Nous travaillons avec des associations provinciales-territoriales qui représentent leurs municipalités. Nous avons eu des entretiens avec les responsables d'un certain nombre de ministères provinciaux, notamment les ministères des Affaires municipales de l'Alberta et du Manitoba, qui souhaitent mettre en évidence leurs exemples de réussite et qui envisagent des moyens de financement novateurs auxquels il est peut-être plus facile d'accéder si la municipalité présente une proposition conjointe avec une Première Nation.

Il y a du bon travail qui se fait, mais ce travail pourrait sans doute être développé pour qu'un plus grand nombre de provinces et de ministères fédéraux puissent parler de succès analogues à celui que nous pouvons constater dans le cas de Fort St. James et de la Nation de Nak'azdli.

Le sénateur Enverga : À titre de représentant d'une Première Nation, croyez-vous que le gouvernement puisse faire quelque chose pour favoriser le succès de vos entreprises? Pouvez-vous penser à d'autres mesures? Comment le gouvernement fédéral peut-il vous aider à former des partenariats avec les municipalités? Y a-t-il quelque chose que nous puissions faire?

M. Erickson : Il y aurait peut-être quelque chose à faire si nous pouvions mieux comprendre ou s'il y avait un moyen de présenter des demandes conjointes, surtout pour le financement. En ce moment, nous essayons de trouver des fonds non seulement pour améliorer la qualité de l'eau à Fort St. James, mais aussi pour atténuer le problème des eaux d'égout dans la région.

Pour notre deuxième collectivité qui manque d'infrastructures, je peux présenter directement des demandes au gouvernement fédéral. Toutefois, si nous travaillons avec Fort St. James, la municipalité doit présenter des demandes de financement aussi bien au gouvernement provincial qu'au gouvernement fédéral. Elle doit essayer d'obtenir des prêts. Il serait donc utile de pouvoir présenter des demandes conjointes et que ces demandes soient examinées par un seul organisme.

Le sénateur Enverga : Vous souhaitez donc avoir un processus plus simple. Je vous remercie.

Le sénateur Sibbeston : Je voudrais aborder deux questions. Je sais qu'il y a des collectivités, des villes et des régions de notre pays où la coopération et les ententes entre les municipalités et les Premières Nations existent par nécessité, dans un but pratique, et

practicality and so forth. I'm aware that in the Okanagan, some communities, some towns, have these agreements with First Nations. It is not a new concept, but I think it is a very good one.

I'm just wondering, do you feel as an association of municipalities whether, in our country, there is a mellowing and openness by big cities and towns to do more, to cooperate more with the First Nations and recognizing that at the very beginning, this was First Nations' land and somehow or another you took it? As compensation, as just recognition of the First Nations' situation, do you feel there's a melting and a sense of the need to cooperate now and in the future that had not existed maybe decades ago?

Mr. Nadeau: For me it is hard to speak about decades ago. What we're seeing is there are more and more communities or adjacent municipalities and First Nations that want to work together. The example is that, with such a small program, to see the number of communities that want to join and take part in that program, we have to really be selective, very careful and go through rigorous selection process of these communities. So, yes, there's a strong desire, and we're seeing more and more communities across the country.

As Mr. Breedon mentioned, our other program has been very successful, as well, and we're seeing more and more of this desire. I think it is probably the reality that the challenge regarding resources — human resources or financial resources — is bringing municipalities and adjacent First Nations to work more collaboratively together in addressing common issues that they're facing and sharing infrastructure when they can.

Senator Sibbeston: The other area I was interested in, Chief Erickson, is you mentioned that Fort St. James has paved streets and nice sidewalks, and your First Nation doesn't have that. You still have gravel roads and so forth. I suspect that's the situation for very many First Nations that live by bigger places.

I know in our own case, Yellowknife, fortunately we don't have reserves like the provinces and so there isn't that boundary, there isn't that mass distinction between where First Nations live and where non-Native people live, but I notice that over time, in Yellowknife, the area N'dilo, down in the old town where native people live, eventually the roads got paved and they have all the services and amenities that are provided in the city of Yellowknife. This has happened as a sign of progress between the people having to live together. As the court says, we're not going anywhere, so we're going to have to live with each other.

cetera. Je sais par exemple que, dans l'Okanagan, certaines collectivités et certaines villes ont conclu des accords avec les Premières Nations. Ce n'est pas un nouveau concept, mais je pense qu'il est vraiment très utile.

Je me demande si, comme association de municipalités, vous avez l'impression que les grandes et les petites villes du pays sont plus enclines à coopérer avec les Premières Nations parce qu'elles reconnaissent qu'à l'origine, le pays leur appartenait et que, d'une façon ou d'une autre, vous le leur avez pris? Avez-vous l'impression que les gens sont maintenant plus sensibles au besoin de coopérer, aussi bien dans le présent qu'à l'avenir, qu'ils ne l'étaient il y a quelques décennies?

M. Nadeau : Il m'est difficile de parler de ce qu'il y avait il y a quelques décennies. Nous constatons cependant qu'il y a de plus en plus de collectivités, de municipalités et de Premières Nations voisines qui souhaitent travailler ensemble. La preuve, c'est qu'un si petit programme attire tant de collectivités désireuses de participer que nous sommes obligés d'être très sélectifs et d'adopter un processus très rigoureux pour faire un choix entre elles. Par conséquent, oui, la volonté d'agir est présente dans un nombre croissant de collectivités du pays.

Comme M. Breedon l'a mentionné, notre autre programme a aussi eu beaucoup de succès, ce qui nous permet de constater encore plus cette volonté de coopération. Je crois qu'il est probablement réel que le défi relatif aux ressources, aussi bien humaines que financières, consiste à amener les municipalités et les Premières Nations voisines à collaborer davantage pour régler des problèmes communs et partager des éléments d'infrastructure lorsque c'est possible.

Le sénateur Sibbeston : Je vais maintenant passer à l'autre question qui m'intéresse. Chef Erickson, vous avez mentionné que Fort St. James a des rues asphaltées et de beaux trottoirs tandis que votre nation n'en a pas. Vous avez encore des chemins de terre et ainsi de suite. Je soupçonne que c'est la même chose dans de très nombreuses Premières Nations qui vivent à proximité de grandes municipalités.

Je sais que dans notre cas, à Yellowknife, nous n'avons pas des réserves comme dans les provinces, de sorte qu'il n'y a pas de frontières, pas de distinctions évidentes entre les lieux où vivent les Premières Nations et ceux où se trouvent des non-Autochtones. J'ai cependant noté qu'avec le temps, à Yellowknife, le secteur habité par les N'dilo, dans la vieille ville où vivent les Autochtones, les rues ont fini par être asphaltées. On y trouve maintenant tous les services et toutes les commodités dont jouissent les habitants de Yellowknife. C'est un signe de progrès parmi les gens qui doivent vivre ensemble. Comme on l'a dit, si nous n'allons nulle part, nous devons nous arranger pour vivre ensemble.

I'm wondering when your streets are going to be paved. When is Fort St. James going to come along and assist the First Nations to have paved streets? Is that somewhere in the near future, or is that a never-never sort of thing? I would be interested in hearing from the mayor about that.

Mr. MacDougall: Thank you for the question. As we move forward, I think we can discuss partnerships on various infrastructures. There are priorities. Pavement, to be quite honest with you, has not come to the fore yet, as far as our discussions go, but it is something that perhaps we can look at as far as funding applications or something in that aspect.

Right now, our highest priority is our water and sewer. Being a community of about 1,800 residents, very similar to Nak'azdli, our tax base is small and our costs are high just to operate, so, for us, it is prioritizing what we are able to do.

Senator Moore: Further to Senator Sibbeston's question, is that dividing street between the First Nation and Fort St. James paved?

Mr. Erickson: Yes, it is. It is the only pavement we have on the . . . .

Senator Moore: When did that get paved? Was it part of this deal?

Mr. MacDougall: No, it was before my time. I have been in Fort St. James since 1982. It was paved prior to that, I believe. I'm not sure.

Senator Raine: Thank you very much for being here by video and in person. My first question would go to the folks from FCM.

According to a document created by Aboriginal Affairs, called *Cost Drivers and Pressures: the Case for New Escalators*, since 1996 there's been a 2 per cent growth cap on services provided to First Nations. Could you provide municipal spending figures on infrastructure during that period? That's 18 years that their services have been capped at 2 per cent. Would there be any way we could get that number from your research department in the FCM?

Mr. Nadeau: We could see. I don't have this information at hand, but we can certainly see if it's something that we can find and then provide to the committee.

Senator Raine: I think that would be useful to us. We are certainly aware that First Nations across this country are really having budgetary struggles, especially with regard to infrastructure, and anything that can be done to work together to share economies of scale is very important.

Je me demande à quel moment vos rues finiront par être asphaltées. Quand la municipalité de Fort St. James viendra-t-elle aider votre nation à asphalter ses rues? Est-ce dans un proche avenir ou bien dans la semaine des quatre jeudis? Qu'est-ce que le maire peut nous dire à ce sujet?

M. MacDougall : Je vous remercie de votre question. À mesure que nous avancerons, je crois que nous pourrons discuter de partenariats pour différentes infrastructures. Il y a des priorités. Je vous dirai, en toute franchise, que le revêtement des chaussées n'est pas encore en tête de liste dans nos discussions, mais c'est une chose que nous pourrons considérer lorsque nous penserons aux demandes de financement à présenter.

En ce moment, l'eau et les égouts sont notre plus grande priorité. Fort St. James, avec une population de 1 800 habitants, qui est très semblable à celle de Nak'azdli, a une petite assiette fiscale et d'importants frais de fonctionnement. Il est donc important pour nous de bien définir les priorités relativement à ce que nous sommes en mesure de faire.

Le sénateur Moore : Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur Sibbeston, j'aimerais savoir si la rue qui constitue la limite entre la Première Nation et Fort St. James est asphaltée.

M. Erickson : Oui, elle l'est. C'est la seule rue asphaltée que nous ayons...

Le sénateur Moore : Quand a-t-elle été asphaltée? Est-ce que cela faisait partie de l'entente?

M. MacDougall : Non, le travail a été fait avant mon temps. Je vis à Fort St. James depuis 1982. Je crois bien que la rue était déjà asphaltée à ce moment, mais je n'en suis pas sûr.

La sénatrice Raine : Je vous remercie de vous être joints à nous en personne et par vidéo. Ma première question s'adresse aux représentants de la FCM.

D'après un document interne d'AADNC intitulé *Cost Drivers and Pressures : the Case for New Escalators*, depuis 1996, la croissance des services fournis aux Premières Nations est plafonnée à 2 p. 100. Pouvez-vous nous renseigner sur les dépenses municipales d'infrastructure au cours de cette période? Cela fait 18 ans que les services aux Premières Nations ne peuvent augmenter de plus de 2 p. 100 par an. Serait-il possible aux services de recherche de la FCM de nous trouver ces chiffres?

M. Nadeau : Nous pouvons vérifier. Je n'ai pas de ces renseignements sous la main, mais nous pouvons certainement faire des recherches pour voir s'il nous est possible de les trouver et de les transmettre au comité.

La sénatrice Raine : Je crois que ce serait utile pour nous. Nous sommes conscients du fait que les Premières Nations du pays connaissent d'importantes difficultés budgétaires, surtout en ce qui concerne l'infrastructure. Par conséquent, toute possibilité de travail en commun pouvant aboutir à des économies d'échelle serait très importante.

As I understand it, though, with these agreements, there is an additional 10 to 20 per cent of cost for infrastructure services that is not provided by Aboriginal Affairs. Is that correct, Chief Erickson?

Mr. Erickson: In relation to the special funding agreement, we were under the understanding that there could be further availability, but we haven't seen any changes to the agreement. We have celebrated the success, but the actual funding hasn't followed through.

Senator Raine: This is still a new process, obviously, and I wish you well as you move forward in it, because that's going to be a very key part. Of course, to work together, you both have to contribute your share. The money has to come from somewhere, as I'm sure you appreciate.

Mr. Erickson: Yes.

Senator Raine: Thank you very much. I think it's very encouraging that you are working together. Hopefully, it goes well for you.

Senator Dyck: Senator Raine pointed out quite correctly that, with the service agreements, 10 per cent has to be paid by the First Nation that is part of the agreement or partnership. My question would be: What if you had a First Nation who met all of the other requirements, but was unable to pay the 10 per cent? Would they not be allowed to be part of this type of partnership? If you had a First Nation who was really strapped for cash, would that be a factor that would disallow them from entering the CIPP program?

Mr. Nadeau: I would say no. We're not specifically looking at money. What we're looking mainly at with CIPP is a community that wants to work together and to sit down around the same table and discuss. In terms of funding, or anything else, it is really for them to find a solution. We're not telling them; we're not bringing them any solution. We are assisting them to find a solution together. We're not providing any funding or anything else.

Senator Dyck: My question was more to do with: Does Aboriginal Affairs then play a role in the approval of which projects go ahead? So, if you had a First Nation who was really unable to pay that 10 per cent, would that be a barrier that could not be overcome?

Mr. Nadeau: Not to my knowledge. In the selection or any process, it has never been an issue. It was really related to the criteria and how the communities were able or willing to really work together. That was really the main criteria.

Senator Dyck: That's good news.

Senator Moore: I want to thank the witnesses for being here. How did this Nak'azdli and Fort St. James deal get going? Who initiated? How did it get started?

Si j'ai bien compris cependant, aux termes de ces ententes, entre 10 et 20 p. 100 des coûts des services d'infrastructure ne seraient pas fournis par AADNC. Est-ce exact, chef Erickson?

M. Erickson : En ce qui concerne l'accord spécial de financement, nous avons cru comprendre que des sommes supplémentaires pourraient être accordées, mais jusqu'ici, aucun changement n'a été apporté à l'accord. Nous avons célébré le succès, mais le financement ne s'est pas encore matérialisé.

La sénatrice Raine : De toute évidence, c'est un nouveau processus. Je vous souhaite bonne chance aux étapes suivantes, qui seront vraiment très importantes. Bien sûr, pour travailler ensemble, les deux parties doivent faire leur part. L'argent doit venir de quelque part, comme vous vous en rendez compte, j'en suis sûre.

M. Erickson : Oui.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup. Je trouve très encourageant le fait que vous travaillez ensemble. Nous espérons que tout ira bien pour vous.

La sénatrice Dyck : La sénatrice Raine a signalé à juste titre que, dans le cadre des ententes de services, la Première Nation signataire de l'entente ou du partenariat doit payer une part de 10 p. 100. Ma question est la suivante : qu'arrive-t-il si une Première Nation qui se conforme à toutes les exigences n'est pas en mesure de payer les 10 p. 100? Lui interdirait-on de former ce genre de partenariat? Si une Première Nation est vraiment à court d'argent, ce facteur suffirait-il pour l'empêcher de participer au PPIC?

M. Nadeau : Je ne le pense pas. Nous ne recherchons pas surtout l'argent. Dans le cadre du PPIC, nous cherchons surtout des collectivités qui veulent travailler ensemble et discuter ensemble. Au chapitre du financement ou de n'importe quoi d'autre, il leur incombe de trouver une solution. Nous ne leur dirons pas quoi faire et ne leur imposerons jamais une solution. Nous les aidons à la trouver ensemble. Nous ne fournissons ni financement ni autre chose.

La sénatrice Dyck : Dans ce cas, ma question serait la suivante : est-ce qu'AADNC joue un rôle dans le choix des projets qui peuvent être réalisés? Par conséquent, si une Première Nation est incapable d'assumer les 10 p. 100, est-ce que cela constituerait un obstacle insurmontable?

M. Nadeau : Pas à ma connaissance. Au stade de la sélection ou de tout autre processus, l'argent n'est jamais un problème. En réalité, tout dépend des critères et de la mesure dans laquelle les collectivités sont prêtes à travailler ensemble. C'est vraiment le principal critère.

La sénatrice Dyck : Je suis très heureuse de l'apprendre.

Le sénateur Moore : Je voudrais remercier les témoins de leur participation. Comment l'entente Nak'azdli-Fort St. James a-t-elle été conclue? Qui a pris l'initiative? Comment les choses ont-elles commencé?

Mr. MacDougall: I could probably speak to that. I have been in municipal politics this is year 16 out of the last 19, and it has been talked about around the municipal table for the last probably 12 to 15 years. It was about three years ago that Leonard Thomas, past chief of the Nak'azdli and now the economic development officer, suggested to me that maybe we should look in earnest at developing a protocol agreement. That was the opportunity for me to do a bit of research on the website and come up with three agreements that were in place at the time.

I photocopied them. I went down and met with Leonard and presented them, talked to him about it. He said that he would forward it to the chief and council. So I would say that, in earnest, it was about three years ago.

Senator Moore: CIPP has been going since 2010. In your research, did you find CIPP and who contacted them? Did one of these gentlemen here come up to see you or see the two parties? How did that get rolling? What's been their role since?

Mr. MacDougall: I can let our CAO speak to that, if he can, please.

Kevin Crook, Chief Administrative Officer, District of Fort St. James: Yes, I would be happy to. We actually received an email from the Community Infrastructure Partnership Program in June 2013. I think it was probably an email that was sent to every community that had a First Nation partnership existing of any sort. They sort of said, "If you're interested, why don't you give us a call?" I believe the band received a similar email around the same time. Both of us independently said, "Yes, we would like to pursue enhancing our partnerships." It went from there. The CIPP spoke to us first, is my understanding.

Senator Moore: Mr. Breedon and Mr. Nadeau, did one of you go to these communities? Do you have field workers, or is that what you do? Do you go there and sit down and say, "We've got the positive response, now what are we looking at?" Who does that?

Mr. Breedon: We have a capacity-building program team that has cross-cultural facilitation experience and experience in strategic planning and some background knowledge on service agreements with specific reference to water and wastewater. They facilitate a day-long workshop with two communities, and they often talk about the current state of the relationship between communities. What have been the historical events that have brought them together, where are they now, and how do they envision a common future?

M. MacDougall : Je peux répondre à cette question. Je me suis occupé de politique municipale pendant 16 des 19 dernières années. Cette question a fait l'objet de discussions à la municipalité depuis peut-être 12 à 15 ans. Il y a près de trois ans, Leonard Thomas, ancien chef des Nak'azdli, qui occupe actuellement les fonctions d'agent de développement économique, m'a dit qu'il serait peut-être temps pour nous d'examiner sérieusement la possibilité de conclure un protocole d'entente. Cela a été pour moi l'occasion de faire quelques recherches en ligne, qui m'ont permis de trouver trois ententes qui étaient alors en vigueur.

J'ai fait des copies de ces ententes, puis je suis allé voir Leonard pour les lui montrer et lui en parler. Il m'a dit qu'il transmettrait les copies au chef et au conseil. Je dirais donc que le travail sérieux a commencé il y a environ trois ans.

Le sénateur Moore : Le PPIC existe depuis 2010. Avez-vous découvert vous-même ce programme au cours de vos recherches? Qui a établi le premier contact? Est-ce que l'un de ces messieurs est venu vous voir ou a rendu visite aux deux parties? Comment les choses ont-elles commencé? Quel a été le rôle des représentants du programme depuis?

M. MacDougall : Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je vais laisser parler notre dirigeant principal de l'administration.

Kevin Crook, dirigeant principal de l'administration, District de Fort St. James : Oui, je suis heureux de répondre à votre question. Nous avons en fait reçu un courriel du Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-municipalités en juin 2013. Je crois que c'était un message adressé à toutes les collectivités qui avaient un partenariat de quelque genre que ce soit avec une Première Nation. Le courriel disait plus ou moins : « Si vous êtes intéressés, pourquoi ne pas nous passer un coup de fil? » Je crois que la bande a reçu un courriel semblable à peu près au même moment. Et, des deux côtés, nous nous sommes dit indépendamment l'un de l'autre : « Oui, nous aimerions bien resserrer nos partenariats. » C'est ainsi que les choses ont commencé. Par conséquent, à ma connaissance, c'est le PPIC qui a établi le premier contact.

Le sénateur Moore : Monsieur Breedon et monsieur Nadeau, est-ce que l'un de vous deux s'est rendu dans ces collectivités? Avez-vous des travailleurs sur le terrain, ou bien vous chargez-vous vous-mêmes des contacts? Allez-vous voir les gens pour leur dire : « Nous pouvons vous aider; que pouvons-nous faire pour vous? »?

M. Breedon : Nous avons une équipe de création de capacités qui a de l'expérience en facilitation des rapports interculturels, en planification stratégique et en ententes de services portant notamment sur le traitement de l'eau potable et des eaux usées. Les membres de l'équipe animent des ateliers d'une journée auxquels participent les représentants de deux collectivités. Les discussions portent souvent sur la nature des relations entre elles, sur les événements historiques qui les ont rapprochées, sur la situation actuelle et sur leur vision d'un avenir commun.

In the afternoon, usually it is talking about a particular shared infrastructure and then working towards, as our communities here have talked about, signing a particular agreement. It might take a year-long process or a two-year process, and we are really third-party, neutral support.

Senator Moore: Facilitators, yes.

Mr. Breedon: Yes.

Senator Moore: Somebody on your team physically goes there and facilitates a discussion and, hopefully, an agreement?

Mr. Breedon: Yes.

Senator Moore: Further to Senator Dyck's question, if the community didn't have the 10 per cent that was needed, do you have ideas, like there are two or three sources that you could go to look at? You don't say "Do this," but do you recommend maybe a menu of things where you can go look to try to find the money or another way to approach it? Do you do that, or do you just say, "If you don't get the money, we're out of here?"

Mr. Breedon: We have a comprehensive tool kit, a First Nations-Municipal Community Infrastructure Partnership Program toolkit that has a section or a subsection on financing, so what financing options might be for both jurisdictions, how you pool resources.

Senator Moore: Okay.

Mr. Breedon: The comparative advantage, when one community is under the Indian Act and the other community is under the Municipal Act, is that there are options and opportunities, so we really try to promote thinking outside of the box, how you might lobby together, how you might advocate on behalf of two, three or four communities, a cluster of communities.

Senator Moore: Yes.

Mr. Breedon: We are not providing anything that is more than just advice or support.

Senator Raine: You started this program in 2010. How many marriages have you created? This is pretty exciting stuff, and you must feel very good when you see the two parties come together.

Mr. Breedon: Over the last five years, we have engaged with about 90 communities, as Mr. Nadeau has said. A number of workshops that we have held have been with a cluster of different communities that have wanted to know simply more about service agreements.

Dans l'après-midi, la discussion porte ordinairement sur des infrastructures communes particulières et sur le processus à suivre pour en arriver à une entente précise, comme dans le cas de nos deux collectivités ici présentes. Le processus peut durer un ou deux ans. Nous jouons le rôle d'un tiers neutre qui offre de l'aide aux deux parties.

Le sénateur Moore : Vous êtes donc les facilitateurs.

M. Breedon : Oui.

Le sénateur Moore : Ainsi, un membre de votre équipe va sur place pour animer une discussion en espérant en arriver à une entente?

M. Breedon : Oui.

Le sénateur Moore : Pour faire suite à la question de la sénatrice Dyck, j'aimerais vous demander si, au cas où une collectivité n'aurait pas les moyens de payer les 10 p. 100 requis, vous lui suggérez deux ou trois sources à qui elle pourrait s'adresser. Sans lui dire de faire telle ou telle chose, vous pouvez lui proposer une série d'options pouvant lui permettre de trouver l'argent ou d'adopter une approche différente. Faites-vous ce genre de recommandations ou bien lui dites-vous tout simplement que vous laissez tout tomber si elle ne peut pas disposer de l'argent?

M. Breedon : Nous avons une trousse complète, que nous appelons la trousse du Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-municipalités, qui contient un chapitre ou une section sur le financement : options possibles pour les deux parties et moyens de mettre des ressources en commun.

Le sénateur Moore : D'accord.

M. Breedon : L'avantage relatif qui existe lorsqu'une collectivité relève de la Loi sur les Indiens tandis que l'autre est assujettie à la Loi sur les municipalités, c'est qu'il y a différentes options et possibilités qui s'offrent. Nous nous efforçons de favoriser une réflexion innovatrice en expliquant comment agir en commun pour exercer des pressions ou défendre les intérêts d'un groupe de deux, trois ou quatre collectivités.

Le sénateur Moore : Oui.

M. Breedon : Nous n'offrons rien d'autre que de l'aide et des conseils.

La sénatrice Raine : Vous avez lancé le programme en 2010. Combien de « mariages » avez-vous organisés? C'est une initiative du plus grand intérêt. Vous devez être vraiment fiers lorsque vous réussissez à persuader deux parties de travailler en commun.

M. Breedon : Au cours des cinq dernières années, nous avons eu des contacts avec près de 90 collectivités, comme l'a dit M. Nadeau. Nous avons organisé des ateliers à l'intention de groupes de collectivités qui voulaient simplement en savoir davantage sur les ententes de services.

We're trying to track all of the marriages that we provide support to, but some of the communities with whom we engage might still be in the development process of signing a particular agreement. Those such as Nak'azdli First Nation and Fort St. James: what a privilege to work with those two communities that have signed an agreement over a year-long period. Certainly with a water and wastewater agreement, they're very technical and so it often takes much longer than an agreement on animal control.

The interest in these types of programs is only increasing, as the map would suggest. We have had 55 applicants and over 100 communities adjacent to each other wanting to work together. Our sister program, CEDI, in 2012, received 280 applicants. I think Canada is really at a crossroads where we're hearing from both First Nations and municipalities. As Kevin Crook has said, "we got the email; the First Nation got the email. We said, 'Why not?'"

We have recently heard "We tried to engage with our partner, but we might have had that success," and so on and so forth. What we are seeing is this growing recognition that we are approaching each other from an opportunity-based perspective rather than a need-based perspective and let's look at a common vision where those opportunities are more substantial, more significant and more numerous when we work together.

Senator Raine: Will you be able to eventually expand? We have only got six green dots on the map, and obviously there are 45-plus that didn't make the cut. Will they come back? Is there only a certain number you can do each year?

Mr. Breedon: We rely on the resources of external funding to bring a small team together to travel the country and help convene communities such as Nak'azdli and Fort St. James. We would be very open to increasing the size of our two program teams that we currently have: one FCM program team running the CIPP program and one program team that is a joint program team of our implementing partner in the council for the advancement of native development officers based in Edmonton and our own staff. With available resources, we very much feel that there is opportunity to engage with a greater number of communities.

The Chair: Thank you. In that connection, we know that the CIPP program, if I can call it that, is funded by Aboriginal Affairs. Is that funding on a year-to-year basis?

Mr. Nadeau: We signed an agreement. It is a two-year agreement that we signed with AANDC for this program. We are receiving contributions on a yearly basis, but it is a two-year agreement.

Nous essayons de suivre tous les « mariages » que nous avons appuyés, mais certaines des collectivités peuvent encore en être au stade des négociations précédant la signature d'une entente. Dans le cas de collectivités telles que la Nation de Nak'azdli et la municipalité de Fort St. James, c'était vraiment un privilège de les aider à en arriver à une entente en un an. Il n'y a pas de doute qu'une entente sur le traitement de l'eau potable et des eaux usées comporte des aspects hautement techniques dont la négociation prend souvent beaucoup plus de temps qu'un accord sur le contrôle des animaux, par exemple.

L'intérêt que suscitent les programmes de ce genre ne cesse d'augmenter, comme on peut le constater en regardant la carte. Nous avons reçu 55 demandes et plus d'une centaine de collectivités voisines ont exprimé le vœu de travailler ensemble. En 2012, notre programme pour les villes, l'Initiative de développement économique communautaire ou IDEC, a reçu 280 demandes. Je crois que le Canada est vraiment à la croisée des chemins pour ce qui est des rapports entre les Premières Nations et les municipalités. Comme l'a mentionné Kevin Crook, les collectivités se disent : « Nous avons reçu ce courriel; la Première Nation l'a également reçu. Alors, pourquoi pas? »

Nous avons récemment entendu quelqu'un dire : « Nous avons essayé de prendre contact avec notre partenaire, mais nous aurions pu réussir », et cetera. Nous constatons que les collectivités reconnaissent de plus en plus qu'il est possible de coopérer en espérant saisir des occasions plutôt que de coopérer simplement par nécessité et, en travaillant ensemble, d'avoir une vision commune ouvrant la porte à des occasions plus nombreuses et plus importantes.

La sénatrice Raine : Aurez-vous la possibilité, avec le temps, d'étendre la portée de votre programme? Nous n'avons que six points verts sur la carte, ce qui signifie que 45 collectivités ou plus n'ont pas pu aller de l'avant. Vont-elles présenter d'autres demandes? Êtes-vous limités à un certain nombre d'initiatives chaque année?

M. Breedon : Nous comptons sur un financement extérieur pour former une petite équipe qui parcourt le pays pour amener des collectivités telles que Nak'azdli et Fort St. James à coopérer davantage. Nous serions très heureux d'augmenter la taille de nos deux équipes. La première, qui relève de la FCM, s'occupe du PPIC. L'autre est une équipe conjointe comprenant des membres de notre personnel ainsi que des représentants de notre partenaire, le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones, dont le siège est à Edmonton. Compte tenu des ressources disponibles, nous croyons vraiment qu'il est possible d'aider un plus grand nombre de collectivités.

Le président : Je vous remercie. Dans ce contexte, nous savons que le PPIC est financé par les Affaires autochtones. S'agit-il d'un financement annuel?

M. Nadeau : Nous avons signé une entente de deux ans avec AADNC au sujet de ce programme. Nous recevons des contributions annuelles, mais l'accord porte sur deux ans.

The Chair: Will it continue in the coming year?

Mr. Nadeau: That's something that right now that the current program is — the agreement is until March 2016. Of course, we are always in discussion with our colleagues from Aboriginal Affairs, but there is no plan right now for after 2016, so we will have to see in the coming months and year, if there's a forward phase to this program or anything else.

The Chair: I note from your presentation that you received over 50 applications in 2014. I'm wondering if the level of funding is sufficient to meet the express needs from First Nations communities and municipalities. Do you have enough money to respond to the demand or the applications?

Mr. Nadeau: We receive funding and it was established from the beginning of the program that we would want to work with six pairs of communities, so it was established right from the beginning for this specific phase of the program.

As you mentioned, we received 55 requests. Of course, we were not able to support all of the 55 communities. The program that we had developed was for six communities.

One thing that is important to mention, even if we're not able to specifically directly support every community, every lesson learned from the program, as Mr. Breedon mentioned, any agreement or any resources are made available on FCM website. It is available to any community.

Of course, if we receive a phone call or a request from some community to get some help or guidance, we will provide information, but we will not be able to work as closely with them as we do with these first six communities.

Mr. Breedon: With the funding available to us, we try to maximize the impact. Although we are only able to work with six community partners, i.e. 12 distinct communities, we also deliver regional workshops. Where we are working with community partners across Canada, we will hold a regional workshop and we will invite any First Nation and municipality to come to a one-day workshop and talk broadly about this type of approach, collaboration.

As Mr. Nadeau is saying, even though we can only work with a limited number of communities over the longer term, we really try to disseminate the lessons learned and the case studies, and we maximize the program team that we have to deliver workshops to as many communities across Canada that we can.

For example, we're now in British Columbia and we have about 20 participants at a one-day workshop from the southern British Columbia region that are coming to hear about some of the good work of our community partners.

Le président : L'entente ira-t-elle au-delà de l'année prochaine?

M. Nadeau : Notre entente actuelle arrive à expiration en mars 2016. Bien sûr, nous avons constamment des discussions avec nos collègues des Affaires autochtones, mais nous n'avons pas encore de projets allant au-delà de cette date. Nous verrons donc dans les prochains mois et la prochaine année si le programme sera reconduit.

Le président : Vous avez dit dans votre exposé que vous avez reçu plus de 50 demandes en 2014. Je me demande si le niveau de financement suffit pour répondre aux besoins urgents des collectivités des Premières Nations et des municipalités. Avez-vous assez d'argent pour répondre à la demande?

M. Nadeau : Nous recevons du financement. Il était prévu dès le début du programme que nous aiderions six paires de collectivités. Ce nombre a été établi au départ pour cette phase particulière du programme.

Comme vous l'avez dit, nous avons reçu 55 demandes. Il est évident que nous n'avons pas pu aider les 55 collectivités en cause. Le programme établi prévoyait d'aider six collectivités.

Il importe de noter que, même si nous n'avons pas pu aider directement toutes les collectivités, nous avons affiché sur le site web de la FCM, comme l'a mentionné M. Breedon, chaque leçon tirée du programme, chaque entente conclue et toutes les ressources offertes. Ces renseignements sont à la disposition de toutes les collectivités.

Bien sûr, si nous recevons un appel ou une demande d'une collectivité qui souhaite obtenir de l'aide ou des conseils, nous lui donnons des renseignements, même si nous n'avons pas la possibilité de travailler avec elle aussi étroitement que nous le faisons avec les six collectivités choisies.

M. Breedon : Nous essayons de maximiser l'impact des fonds dont nous disposons. Même si nous ne pouvons travailler directement qu'avec six paires de collectivités partenaires, c'est-à-dire avec 12 collectivités distinctes, nous offrons aussi des ateliers régionaux. Lorsque nous travaillons avec des collectivités partenaires un peu partout au Canada, nous organisons des ateliers régionaux et invitons les Premières Nations et les municipalités à assister à une rencontre d'une journée pour discuter d'une façon générale de ce type d'approche et de collaboration.

Comme l'a dit M. Nadeau, bien que nous ne puissions travailler à long terme qu'avec un nombre limité de collectivités, nous nous efforçons de diffuser les leçons apprises et les études de cas et nous tirons parti au maximum de notre équipe chargée de donner des ateliers en faisant profiter autant de collectivités du pays que possible.

Ainsi, nous sommes actuellement en Colombie-Britannique. Nous avons organisé un atelier d'une journée pour la région du sud de la province. Nous aurons une vingtaine de participants qui viendront prendre connaissance de l'excellent travail accompli par nos partenaires des collectivités.

The Chair: Has the CIPP program been evaluated?

Mr. Breedon: From our government funder? —

The Chair: Yes. It is in its fourth year. If you don't mind me asking, has there been an evaluation? I'm wondering how the program is viewed in the eyes of the funder.

Mr. Nadeau: We are working with the funder, so the funders are part of the steering committee and we are producing annual reports on the result achieved. It is being evaluated in that way.

Senator Moore: I want to understand: Is it six partnership arrangements per year, or is it six over two years? How much is your budget a year?

Mr. Nadeau: The contributions that we receive is over two years. We're talking about $750,000 over two years.

Senator Moore: Over two years?

Mr. Nadeau: Yes.

Senator Moore: Is the idea that you would try to do six partnerships in that two-year period or six per year?

Mr. Nadeau: We're working with these six —

Senator Moore: Over two years?

Mr. Nadeau: — over the two-year period for that specific phase. That was different from the previous phase, but for this one, yes.

The Chair: We are waiting for Fort St. James to rejoin us. I would like to ask another question of the FMC representatives.

We've raised, on several occasions tonight, the issue of First Nations contributing to the cost of service agreements. It has been observed that many First Nations have limited own-source revenue or tax revenue. In your experience, how do these communities pay for service fees to municipalities when they have limited own-source revenues?

Mr. Breedon: I don't know if I could provide a specific answer to that question. I know that a number of the communities we're working with under our Community Economic Development Initiative are setting up economic development corporations that provide own-source revenue. Under the Community Infrastructure Partnership Program, the rates for water and waste water provision would be from federal funds through Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

The Chair: We'll probably follow up with them.

Is the other program you talked about involving the First Nations partner also funded by AANDC? Can you give us a little more information about that, please?

Le président : Le PPIC a-t-il fait l'objet d'une évaluation?

M. Breedon : De la part du ministère?

Le président : Oui. Le programme est dans sa quatrième année. Excusez-moi de poser la question, mais a-t-il été évalué? J'aimerais savoir ce que le ministère qui offre le financement pense du programme.

M. Nadeau : Nous travaillons avec le ministère, qui a des représentants au sein du comité directeur. Nous produisons des rapports annuels faisant état des résultats obtenus. C'est ainsi que le programme est évalué.

Le sénateur Moore : J'aimerais bien comprendre. Devez-vous vous occuper de six partenariats chaque année ou de six partenariats sur deux ans? À combien s'élève votre budget annuel?

M. Nadeau : Les contributions que nous recevons sont étalées sur deux ans. Il s'agit d'environ 750 000 $ sur deux ans.

Le sénateur Moore : Sur deux ans?

M. Nadeau : Oui.

Le sénateur Moore : L'objectif est-il de travailler sur six partenariats dans les deux années en cause ou sur six par année?

M. Nadeau : Nous travaillons avec ces six...

Le sénateur Moore : Sur deux ans?

M. Nadeau : ... sur une période de deux ans dans cette phase particulière du programme. Le chiffre était différent dans la phase précédente, mais, pour l'actuelle, c'est bien cela.

Le président : Nous attendons que Fort St. James se joigne à nous de nouveau. J'aimerais poser une autre question aux représentants de la FCM.

Nous avons parlé à plusieurs reprises ce soir de la contribution des Premières Nations au coût des ententes de services. Plusieurs ont noté que, pour de nombreuses nations, les sources de revenus propres et les recettes fiscales sont limitées. À votre connaissance, comment ces collectivités paient-elles les droits de services aux municipalités quand leurs revenus propres sont limités?

M. Breedon : Je ne sais pas si je peux donner une réponse précise à cette question. Je sais qu'un certain nombre de collectivités avec lesquelles nous travaillons dans le cadre de l'Initiative de développement économique communautaire mettent sur pied des sociétés de développement économique qui produisent des revenus propres. Dans le contexte du PPIC, le prix de l'eau potable et du traitement des eaux usées viendrait de fonds fédéraux fournis par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

Le président : Nous poserons probablement la question au ministère.

L'autre programme dont vous avez parlé est-il aussi financé par AADNC? Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet, s'il vous plaît?

Mr. Breedon: The First Nations-Municipal Community Economic Development Initiative was essentially born out of the CIPP, in the sense that we saw that when First Nations and municipalities came together to talk about service agreements, they then started to talk about broader opportunities for economic development. We developed a proposal to work at joint economic development. We're working with 17 communities across Canada. At times they are pairs of communities and other times they are triad communities.

We have seen great success with this program. We're very proud of the work that we do with our implementing partner organization. What we see with this program is confidence in investing in those communities that have a common vision and a strategic plan around long-term, sustainable economic development.

We have had a number of examples where external investor interest has come in and said: "We want to invest with your communities because we see the benefits of the long-term commitment that you, as a First Nation and municipality, have in looking at joint economic development priorities over the long term.

We have a number of really interesting examples where external investors have said: "Because of your friendship accord, because of your communications protocol, and because of the work that you've done to strengthen your relationship and look at how you will tackle issues around economic development together, we feel that we would like to invest in your community."

Senator Enverga: Swan Lake First Nation was here last December. They stated that municipal requirements and regulations for infrastructure differed from AANDC's policy for infrastructure on reserve. Based on your experience, to what extent is there inconsistency between municipal regulations and departmental policies? Are there any differences that you can think of?

Mr. Breedon: There are certainly differences. We would promote through the program based on the needs and requirements of a First Nation community and an adjacent municipality, and based on the current infrastructure that they have, i.e. pipes or built infrastructure, and the standards required for both communities. The approach is to look at those joint opportunities around how they might share services over distinct jurisdictions and boundaries.

Quite often, we find that even though the requirements might be different from those under AANDC and what the municipality might be bound to, from a technical perspective, if a water plant provides water to both the municipality and the First Nation, the standards around piping and so on will be the same because they've had to be the same.

L'Initiative de développement économique communautaire Premières Nations-municipalités découle principalement du PPIC, en ce sens que nous avons constaté que lorsque les Premières Nations et les municipalités se retrouvent pour discuter d'ententes de services, elles évoquent souvent de plus vastes perspectives de développement économique. Nous avons donc élaboré une proposition visant à favoriser des initiatives communes de développement. Nous travaillons avec 17 collectivités du Canada. La coopération se fait parfois à deux et parfois à trois.

Ce programme a eu beaucoup de succès. Nous sommes très fiers du travail accompli de concert avec notre organisation partenaire de mise en œuvre. Avec ce programme, nous suscitons la confiance de ceux qui souhaitent investir dans ces collectivités. Ils se rendent compte qu'elles ont une vision commune et un plan stratégique visant un développement économique durable à long terme.

Nous avons eu plusieurs cas d'investisseurs extérieurs qui sont venus dire : « Nous voulons investir dans vos collectivités parce que nous voyons des avantages à l'engagement à long terme pris par une Première Nation et une municipalité d'examiner des priorités communes de développement économique. »

Nous avons un certain nombre d'exemples particulièrement intéressants dans lesquels les investisseurs extérieurs disaient : « À cause de votre accord d'amitié, de votre protocole de communications et du travail que vous avez fait pour resserrer vos relations et affronter ensemble des problèmes liés au développement économique, nous sommes désireux d'investir dans vos collectivités. »

Le sénateur Enverga : Des représentants de la Nation de Swan Lake ont comparu devant le comité en décembre dernier. Ils ont dit qu'en matière d'infrastructure, les critères et les règlements municipaux diffèrent de la politique qu'AADNC applique dans les réserves. À votre connaissance, dans quelle mesure ces différences entre les règlements municipaux et les politiques ministérielles sont-elles importantes? Y a-t-il en fait des différences?

M. Breedon : Il y a certainement des différences. Dans la mise en œuvre du programme, nous nous fondons sur les besoins et les exigences d'une Première Nation et de la municipalité voisine ainsi que sur l'infrastructure qu'elles possèdent — canalisations, et cetera — et les normes que les deux collectivités appliquent. Notre approche consiste à examiner les possibilités de mise en commun des services dans le cadre de secteurs de compétence et de territoires distincts.

Très souvent, nous découvrons que même s'il y a des différences entre les exigences d'AADNC et les critères que doivent respecter les municipalités d'un point de vue technique, si une installation doit alimenter en eau la municipalité et la Première Nation, les normes des canalisations et autres sont les mêmes parce qu'elles ne peuvent pas être différentes.

Senator Enverga: Will these inconsistencies affect your relationship or your agreement?

Mr. Breedon: Those are issues that both parties come together to propose and find solutions for.

The Chair: On that secondary agreement, Senator Moore and I would like to know how that's funded.

Senator Moore: You said that the Community Economic Development Initiative was born out of the CIPP; and the chair was asking how it was funded. I don't know if I heard the answer.

Mr. Nadeau: It's funded through AANDC. We receive funding from AANDC.

Senator Moore: That's separate from the CIPP.

Mr. Nadeau: Yes.

Senator Moore: How much is that funding per year?

Mr. Breedon: It's approximately $500,000 per year.

Senator Moore: Is it the usual March 31 fiscal year-end?

Mr. Breedon: Yes.

Senator Moore: How long have you been receiving that money?

Mr. Breedon: This is a three-year program. The end of both CIPP and CEDI will be March 31, 2016.

Senator Moore: Is that initiative administered by the FCM? Do you have a separate office within your offices, one for CIPP and one for CEDI? How are you running that? Who handles the money and disburses it?

Mr. Nadeau: The FCM manages it. We have different resources, so we have staff working on the city program and different staff working on CIPP. These programs currently report to Mr. Breedon in terms of overall managing.

Senator Moore: Where are they located?

Mr. Nadeau: We have an office in Ottawa. On the city program, we also work with Cando, a First Nation partner located in Edmonton.

The Chair: I was asking earlier about the level of funding and the term. I got the impression that there's a two-year term for CIPP.

Mr. Breedon: The branch within AANDC with whom we're working is very impressed with the results of our city program. CEDI is in many ways treated like a pilot program, because this is the first time that we've looked at First Nation-municipal joint economic development. We have had initial positive discussions with them about a phase 2. They are very receptive to looking at

Le sénateur Enverga : Est-ce que ces différences se répercutent sur les relations ou sur l'entente?

M. Breedon : C'est là une question que les deux parties doivent discuter afin de trouver des solutions.

Le président : Pour revenir à votre second programme, le sénateur Moore et moi-même aimerions savoir comment il est financé.

Le sénateur Moore : Vous avez dit que l'Initiative de développement économique communautaire a découlé du PPIC. Le président demande comment elle est financée. Je ne suis pas sûr d'avoir entendu la réponse.

M. Nadeau : Elle est financée par l'entremise d'AADNC. Nous recevons des fonds du ministère.

Le sénateur Moore : À part ce que vous recevez pour le PPIC?

M. Nadeau : Oui.

Le sénateur Moore : À combien s'élève le financement annuel?

M. Breedon : C'est environ 500 000 $ par an.

Le sénateur Moore : S'agit-il de l'exercice financier habituel qui prend fin le 31 mars?

M. Breedon : Oui.

Le sénateur Moore : Depuis combien de temps recevez-vous ce financement?

M. Breedon : C'est un programme de trois ans. Tant le PPIC que l'IDEC arriveront à expiration le 31 mars 2016.

Le sénateur Moore : Cette initiative de développement économique est-elle aussi administrée par la FCM? Avez-vous des bureaux distincts qui s'occupent du PPIC et de l'IDEC? Comment êtes-vous organisés? Qui reçoit l'argent et le répartit?

M. Nadeau : La FCM s'occupe de la gestion. Nous avons différentes ressources, de sorte que certains membres du personnel s'occupent du programme des villes et d'autres s'occupent du PPIC. La gestion d'ensemble des deux programmes relève actuellement de M. Breedon.

Le sénateur Moore : Où se trouvent-ils?

M. Nadeau : Nous avons un bureau à Ottawa. Pour le programme des villes, nous travaillons aussi de concert avec un partenaire autochtone, le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones, dont le siège est à Edmonton.

Le président : Tout à l'heure, j'ai posé une question au sujet du niveau de financement et de la durée du programme. J'ai eu l'impression que le PPIC avait une durée de deux ans.

M. Breedon : La direction d'AADNC avec laquelle nous travaillons a été très impressionnée par les résultats de notre programme des villes. De bien des façons, l'IDEC est considérée comme un programme pilote parce que c'est la première fois que nous avons envisagé une coopération Premières Nations-municipalités visant le développement économique. Nous avons

it, because we have had 200 applicants interested in CEDI and we are now working with 17 communities. We would love to see that scaled up.

With the CIPP program as well, we are working in a different way, working with specific cohort communities, and I imagine over the next year and a bit we will be discussing whether we continue with the CIPP program as well.

The Chair: In response to a question from Senator Enverga earlier this evening about how the government could help, Mr. Breedon said that it would help to showcase this promising program. I hope we've done that tonight.

I'd like to thank all of the witnesses tonight including, for the record, Mayor MacDougall, Hereditary Chief Erickson and Mr. Crook, for their assistance in letting us know how things are on the ground in Fort St. James, despite the challenges of distance tonight; we did lose the transmission. I know that, on behalf of the committee, we're grateful to all of you for enlightening us about this important program to our work.

With that, thank you again.

(The committee adjourned.)

eu des discussions initiales positives avec le ministère au sujet d'une deuxième étape. Les responsables se sont montrés très réceptifs parce que nous avons reçu 200 demandes de collectivités intéressées et que nous travaillons déjà en ce moment avec 17 d'entre elles. Nous serions très heureux que ce programme soit élargi.

Dans le cas du PPIC, nous travaillons d'une manière différente, avec des groupes précis de collectivités. J'imagine que nous discuterons au cours de la prochaine année de l'opportunité de maintenir ce programme aussi.

Le président : En réponse à une question que le sénateur Enverga a posée tout à l'heure sur ce que le gouvernement peut faire, M. Breedon a dit qu'il serait utile de trouver des moyens de mettre en évidence ce programme prometteur. J'espère que c'est ce que nous avons fait ce soir.

Je voudrais remercier tous les témoins de ce soir, et notamment le maire MacDougall, le chef héréditaire Erickson et M. Crook, qui nous ont renseignés sur ce qui se passe sur le terrain, à Fort St. James, malgré les problèmes dus à la distance. Nous avons en effet perdu la communication à un moment donné. Je peux dire, au nom du comité, que nous sommes reconnaissants à tous les témoins de nous avoir éclairés sur cet important programme.

Merci encore.

(La séance est levée.)

SENATE SÉNAT

CANADA

HOUSING ON FIRST NATION RESERVES:

Challenges and Successes

Interim Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

February 2015

The Honourable Dennis Patterson, Chair
The Honourable Lillian Dyck, Deputy Chair

Cover Top Photo: Tarps cover leaky roofs in Tsartlip First Nation on Vancouver Island.

Cover Bottom Photo: G'WIIGWAAMNAANIIN" (Building Homes & Building Skills) pilot project for housing and infrastructure in Atikameksheng Anishnawbek in Ontario.

Ce document est disponible en français.

Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca
(Committee Business — Senate — 41st Parliament, 2nd Session)
This report and the Committee proceedings are available online at
www.sen.parl.gc.ca
Hard copies of this document are also available by
contacting the Senate Committees Directorate at
613-990-0088 or at ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES
41th Parliament, 2nd Session
(October 16, 2013 -)

The Honourable Dennis Glen Patterson
Chair

The Honourable Lillian Eva Dyck
Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Lynn Beyak
*James S. Cowan (or Joan Fraser)
*Claude Carignan (or Yonah Martin)
Tobias C. Jr. Enverga
Sandra Lovelace Nicholas
Wilfred P. Moore
Thanh Hai Ngo
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
Scott Tannas
*Ex officio members

Other Senators who have participated in this study:
The Honourable Senators Salma Ataullahjan, Douglas Black, Pierre-Hugues Boisvenu, Andrée Champagne, P.C., Jane Cordy, Don Meredith, Jim Munson, Bob Runciman, John D. Wallace and Charlie Watt.

Committee Clerk:
Marcy Zlotnick

Analysts from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament:
Julie Cool and Martha Butler

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, February 25, 2014:

The Honourable Senator Patterson moved, seconded by the Honourable Senator Bellemare:

That the Standing Senate Committee Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves, including, but not limited to:

(a) housing;

(b) community infrastructure (such as water and wastewater treatment, schools and other community buildings); and

(c) innovative opportunities for financing and more effective collaborative strategies;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee during the Second Session of the Forty-first Parliament, as part of its study 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, as authorized by the Senate on November 21, 2013, form part of the papers and evidence received and taken for the purposes of this study; and

That the committee submit its final report no later than December 31, 2015 and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

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

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

MEMBERSHIP I

ORDER OF REFERENCE II

FOREWORD 1

COMMITTEE MANDATE AND PROCESS 2

INTRODUCTION 3

THE CURRENT STATE OF HOUSING ON RESERVES 5

A. Statistical portrait of on-reserve housing 5

B. Availability of housing on reserves 6

C. Adequacy of housing on reserves 6

D. Legal framework 7

E. Federal funding and programs 8
1. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada 9
2. Canada Mortgage and Housing Corporation 10
3. Health Canada 11
4. First Nations Market Housing Fund 12

HOUSING ON RESERVES - WHAT THE COMMITTEE HEARD 13

A. Housing on reserves is marked by diversity 13

B. Housing shortages and overcrowding 15

C. Housing in need of major repairs 19

D. Building codes 22

E. Delivery of funding through the Canada Mortgage and Housing Corporation and AANDC 26

F. The role of the shelter allowance portion of the Income Assistance Program 27

G. Adequacy of federal funding to address housing needs 28

H. Facilitating home ownership options 30

I. Capacity to administer housing stocks on reserve 33

J. Lack of agreement on responsibility for housing on reserve 35

K. Responsiveness of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada to community challenges 36

L. Housing in remote and northern communities 38

M. Land management 39

N. Funding for housing-related infrastructure 40

WHAT THE COMMITTEE FOUND 42

O. Getting the foundation right 42

P. The need for clarity regarding the respective roles and responsibilities 43

Q. The need for flexibility to address the diversity of communities 44

R. The need to support capacity at the local level for building and managing housing 44

S. Two solitudes 45

APPENDIX A: WITNESSES 46

FOREWORD

When this Committee undertook to examine the issues surrounding infrastructure on reserve, it decided to begin with a focus on housing, because housing is essential to the well-being of individuals, families, and communities. A house is more than a building – it is a home. However too many First Nations people across the country live in housing which is woefully inadequate, and still others face barriers which prevent them from having the full range of housing choices available off-reserve. The importance of this situation compelled the Committee to look at the issues surrounding housing in depth at the outset of its infrastructure study.

What the Committee has heard and seen about housing has been compelling. The poor quality of housing and the overcrowding in many communities is a distressing situation. At the same time, the Committee has been inspired by the innovative approaches taken by creative individuals in so many communities across the country. Indeed, innovation has been where big strides have been made by First Nations - in financing mechanisms, land use, and building materials.

As it visited First Nation communities, the Committee made a commitment to tell it as it is. As part of this commitment, the Committee will ensure that communities struggling with serious housing shortfalls and deteriorating housing stocks see their realities and challenges reflected in this interim report. The Committee will also ensure that communities benefiting from economic development that are in a position to build better quality housing and infrastructure see their realities and challenges reflected as well. This interim report captures these two ends of the housing spectrum, and all that falls between them.

The Committee wants to do justice to the testimony it has heard in an accurate and balanced way, and to develop recommendations which are well thought-out and result in significant change. It had been our intention to propose recommendations in this interim report, however the Committee is continuing to hear important testimony on housing as it continues its infrastructure study. To make recommendations at this time would be premature.

This report documents what we heard, and identifies the important issues that witnesses raised with us. What we heard and saw in communities will inform our continued deliberation. In our final report, we intend to propose significant recommendations rooted in an accurate understanding of the housing and infrastructure challenges facing First Nations communities.

The Committee thanks all the witnesses who took the time to share their stories, challenges, and innovative ideas during hearings and site visits. It particularly wants to thank the communities it visited across the country. The Committee was moved by the warm welcome it received. The leaders of these communities took the time to meet with us, to take us around their communities, and to be open and honest about their hopes and fears. That same welcome was extended by the people who opened the doors of their homes to us so that we might see first-hand the ongoing challenges that they face. You have placed your trust in us. We are thankful, and we recommit ourselves to putting forth significant recommendations in our final report which will reflect what you have told us. May our voices be united in seeking creative solutions to ensure that First Nations people live in houses that they can be proud to call their home.

COMMITTEE MANDATE AND PROCESS

Housing and related infrastructure are key to the economic and social well-being of First Nation communities. Recognizing this, the Committee agreed to undertake a study examining these issues in two phases; the first phase focuses on housing on reserve. Acknowledging that sound infrastructure is essential to good quality housing, the second phase of the Committee's study focuses on community infrastructure, including roads, bridges, water and sewer systems, schools and community buildings. The Committee will explore innovative financing options to meet housing and infrastructure needs.

During the housing phase of the study, the Committee held 21 meetings in Ottawa and one day of public hearings in Thunder Bay. It heard from over 40 individuals and organizations including First Nation communities, national and regional Aboriginal organizations, tribal councils, and technical services groups from across the country. The Committee also heard from a range of federal departments and agencies.

The Committee believed that it must visit First Nation communities to better understand housing challenges on reserves across Canada, by discussing these challenges and successes with the individuals most directly involved. The Committee travelled to 16 First Nation communities in Nova Scotia, Quebec, Ontario and British Columbia, and took this opportunity to speak with community leaders; including chiefs and council; housing managers; and administrative staff; as well as individual community members. The Committee was impressed by the dedication of so many First Nations people across the country working tirelessly to ensure that their communities benefit from the highest possible standard of housing. Some people – such as Garland Moses, Housing Manager for Ojibways of the Pic River First Nation; Roxanne Harper of Turtle Island Associates Inc.; Keith Maracle of the First Nations National Building Officers' Association; and many others – have dedicated their entire careers to this end. These individuals have provided crucial insights into the challenges they have faced and overcome, and their contributions have been essential to this report.

In this interim report, we lay out what we have heard and seen so far. We identify the challenges that were brought to our attention – and these are significant. We highlight the innovative practices that have helped some First Nations meet the housing needs of their communities in exemplary ways.

INTRODUCTION

The Committee visited many First Nation communities in this study of First Nations housing on reserve. Witnesses across the country outlined the crisis in housing in many First Nation communities in Canada, even referring to the situation as a state of emergency.[1] Shawn (A-in-chut) Atleo, then National Chief of the Assembly of First Nations, described the situation as follows:

> Substandard and deplorable housing conditions in First Nations are a persistent and growing phenomenon. Current housing programs do not meet the increased demand for new housing units, brought on by the higher than average population growth, overcrowding, the outstanding and current effects of flooding, and deteriorating units as a result of poor construction and impacts from mould.[2]

There was unanimous agreement among witnesses, including departmental officials, that there is a significant housing shortage in First Nation communities, and that the existing stock of housing in many communities is in deplorable condition. It is not an exaggeration to suggest that, in many First Nation communities, the housing situation is in a state of crisis.

In deciding to undertake this study, the Committee was aware that many parties have done important work documenting and researching the challenges that many First Nation communities face with respect to housing on reserve. Some of this work includes that of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, the Assembly of First Nations, the Office of the Auditor General of Canada, and the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development in its 1992 report entitled *A Time for Action*, as well as its 2007 follow-up.[3] Although the Royal Commission expressed optimism in 1996 that it would be "possible and desirable to achieve adequate housing for Aboriginal people in ten years"[4] and the 2007 report tabled in the House of Commons called for "an accelerated, co-ordinated, comprehensive ten year Housing Action Plan to address and remedy the critical shortage of adequate, suitable, affordable housing affecting Aboriginal people on- and off-reserve and in the North" the Committee notes with regret that there is still a very serious housing situation in most First Nation communities. Many of the challenges identified in these reports are ongoing: overcrowding, substandard housing, lack of clarity about who is responsible to provide and pay for the housing[5], and mould contamination. At the same time, some of the avenues for moving forward have borne fruit. Economic development in First Nation communities, and expanded home ownership options have resulted in good quality housing in some

1 Les Louttit, Deputy Grand Chief, Nishnawbe Aski First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014, p. 8:107.

2 Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 11 February 2014, p. 3:112.

3 The Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, *Seventh Report*, 39th Parliament, 1st Session, 2007.

4 Canada, Royal Commission on Aboriginal Peoples, Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Gathering Strength*, 1996, Vol. 3, Chapter 4, p. 377.

5 Canada, Royal Commission on Aboriginal Peoples, Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Gathering Strength*, 1996, Vol. 3, Chapter 4, p. 374.

First Nation communities. When he appeared before the Committee, then National Chief of the Assembly of First Nations, Shawn (A-in-chut) Atleo, told the Committee:

> I think it's incredibly inspiring, on the one hand, to see the resilience of our people wherever I travel, of those that I spend time with and meet, but I think that now is a time to raise understanding about the overwhelming needs that face our people… I think most Canadians aren't necessarily aware of the conditions that we're describing, about homes having three or four families and relying on a wood stove or diesel generator and about basic community infrastructure being lacking or inefficient due to inadequate capital and operations and maintenance funding."[6]

Having travelled across the country to see first-hand the housing situation in a variety of First Nation communities, the Committee joins Chief Atleo in commending First Nations people for their resilience and dedication. Chiefs and council, housing authorities, and housing managers across the country are working hard to keep up with the demand for housing while maintaining their existing housing stock. However, in many cases it is too difficult to keep up with the growing demand for new housing and the rapid deterioration of existing housing. The Committee also saw some shocking examples of poorly constructed housing that was falling apart, of homes with missing windows, leaky roofs, or filled with mould. Throughout the country, there are homes where 16 or 17 people live in a small, three-bedroom house, often in great disrepair. There are communities where people move back into condemned buildings because there is nowhere else for them to go. There are entire families living in small trailers. The situation is not one which is fitting of a wealthy country like Canada.

While acknowledging and highlighting this reality, the Committee also points out that there are some First Nation communities which have found innovative solutions to the housing needs of their communities. There are First Nations that have been very successful in using and developing financing tools such as revolving loan funds to finance housing, communities that have facilitated a vibrant housing market on reserve, and communities that have experimented with innovative building design. There are leaders in First Nations housing across the country who are dedicated to finding solutions to ensure that all First Nations people have a safe place to call home. These success stories need to be celebrated and shared. This report highlights these successes, even as it highlights the ongoing challenges.

This Committee set out to find concrete, practical and innovative solutions to address housing on reserves. That work continues. We are not finished with this study. We continue to hear evidence from First Nations on what is not working and on creative ideas regarding how to make things work. Our final report will contain strong recommendations which will reflect what we have heard and seen. We remain committed to that.

---

6 Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 11 February 2014, p. 3:111.

THE CURRENT STATE OF HOUSING ON RESERVES

For some time now, interested parties have signalled their concerns with what they describe as a growing crisis in housing on reserve. James Anaya, then-Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, noted in July 2014 that housing in First Nation communities "has reached a crisis level."[7] Reports of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, the Assembly of First Nations and the Office of the Auditor General of Canada have highlighted a range of concerns, including a shortage of units and overcrowding; mould contamination; and a high proportion of homes in need of major repair. The large areas of overlap between this report and the findings in the final report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, released in 1996, highlight that we have known for a long time that there are serious problems with housing on reserve.

Although there is a great diversity of housing situations and conditions across the country, and some First Nation communities enjoy the benefits of good quality, well-constructed homes, the housing conditions for many communities continues to worsen, and the shortage of housing continues to grow.[8]

A. Statistical portrait of on-reserve housing

Most First Nation communities have a mix of band-owned homes, rental housing and privately-owned homes. In 2011, about 59 percent of units on reserve were comprised band-owned housing, 10 percent were rental housing, and 31 percent were privately owned.[9] In contrast, about 69 percent of non-Aboriginal Canadians were homeowners at that time.[10]

Housing in First Nation communities is generally evaluated with respect to availability and adequacy.[11] The availability of housing refers to the size of a community's housing stock. Housing shortages and overcrowding can lead to serious health and safety problems. The federal government has identified a need to create more serviced housing lots to allow communities to increase their housing stock.[12] The adequacy of housing refers to housing condition and quality. In addition to overcrowding, many homes on reserves are in substandard condition and in need of major renovation or replacement to meet standards of adequacy.[13]

---

7 United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya: The situation of indigenous peoples in Canada*, 4 July 2014, p. 8.

8 Assembly of First Nations, *Draft National First Nations Housing Strategy*, July 2013, p.1.

9 Canada Mortgage and Housing Corporation, *Housing Conditions of Aboriginal Households Living On-reserve, Canada, Provinces and Territories, 2011, 2006 and 2001*.

10 Statistics Canada, *Homeownership and Shelter Costs in Canada*.

11 See for example Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC), *Summative Evaluation of the Capital Facilities and Maintenance Program*, February 2010.

12 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC), *Summative Evaluation of the Capital Facilities and Maintenance Program*, February 2010, p. 14.

13 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC), *Summative Evaluation of the Capital Facilities and Maintenance Program*, February 2010, p. 14.

B. Availability of housing on reserves

Although there is widespread agreement that there is a significant housing shortage on reserves, the precise magnitude of that shortage is unclear. In 2011, the Assembly of First Nations estimated the on-reserve housing shortage to be approximately 85,000 units.[14] While Aboriginal Affairs and Northern Development Canada's (AANDC) current estimate is considerably lower, at 35,000 to 40,000 units, it recognises that there is a great need for housing.[15]

In its 2011 Fall Status Report, the Office of the Auditor General of Canada found that federal investments have not kept pace with either the demand for new on-reserve housing or the need for major renovations to existing units.[16] The report also concluded that, despite substantial federal investments, the housing shortfall on reserves has worsened in the past several years. Further, because the Aboriginal population is growing substantially faster than the rest of the Canadian population, the need for more housing will likely continue to grow.[17,18] The Assembly of First Nations extrapolates that between 2010 and 2031, there will be a backlog of 130,000 housing units.[19]

Although the magnitude of the housing shortage is often measured at the national level, there are regional differences. In Quebec and Labrador, for example, investments in housing between 2006 and 2012 have begun to address the overcrowding situation in that region. Despite this, it is estimated that Quebec and Labrador require 9,400 new units and renovations to 5,000 units.[20] In Saskatchewan, data suggest that the shortage is growing. In 2013, there were 14,583 houses on reserves in Saskatchewan, with 374 houses completed in 2011-2012, and 90 houses torn down. The net increase was less than 2%, which was not enough to account for population growth in those communities[21]. Further, it is estimated the average number of residents per home in Saskatchewan First Nations is as high as 8.43.

C. Adequacy of housing on reserves

The physical condition of a house includes its state of repair, plumbing, electricity, heating and exposure to contaminants, including mould. Statistics Canada reports on the adequacy of housing by

---

14 Assembly of First Nations, Pre-Budget Submission, 2011, Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance, 12 August 2011, p. 4.

15 Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:32.

16 Office of the Auditor General of Canada, "Chapter 4—Programs for First Nations on Reserves," *2011 June Status Report of the Auditor General of Canada*.

17 Statistics Canada (2011); and AANDC, "Aboriginal Demographics from the 2011 National Household Survey," *Research and Statistics*.

18 Auditor General of Canada, "Chapter 4: Programs for First Nations on Reserves," *Status Report of the Auditor General of Canada – 2011*, s. 4.35.

19 Assembly of First Nations, Draft National First Nations Housing Strategy, July 2013, p.1.

20 Madeleine Paul, Chief, Eagle Village First Nation, Quebec, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 11 February 2014, p. 3:103.

21 Comparing data from the 2011 and 2012 *Registered Indian Population by Residence and Gender: Summary Statistics*, the registered Indian population in Saskatchewan grew by 2.9% over this period.

determining the proportion of homes "in need of major repairs."[22] AANDC defines a house as adequate if it does not require major renovations or replacement and has basic plumbing including hot and cold running water, inside toilets, and baths or showers.[23]

According to Statistics Canada, a dwelling "in need of "major repairs" is one that, "in the judgement of the respondent, requires major repairs to such things as defective plumbing or electrical wiring, and/or structural repairs to walls, floors or ceilings, etc."[24] In 2006, about 44 percent of people living on reserves lived in homes that in their judgement required major repairs, compared to 7 per cent of the non-Aboriginal population. This represented an increase over the 1996 level of 36 per cent of on-reserve homes in need of major repair.

With respect to AANDC's tracking of housing adequacy, First Nations report their data to AANDC, and these reports are recorded in a database. A 2008 evaluation of AANDC's On-Reserve Housing Policy states that the definition of adequacy was changed in 2004-2005, resulting in "a substantial jump in the number of houses that were considered adequate."[25] In AANDC's 2012-2013 Departmental Performance Report, 82 percent of First Nations housing was deemed adequate.[26]

D. Legal framework

Section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* assigns legislative authority over "Indians and lands reserved for the Indians" to the federal government. The *Indian Act*, which regulates much of the operation of most First Nation communities, was enacted pursuant to this power, and AANDC administers the Act.

Land tenure in First Nation communities differs from that in the rest of Canada in some important ways. Under the *Indian Act*, reserve lands are held by the Crown "for the use and benefit of the respective bands for which they were set apart." "Ownership" of lands on reserves is therefore distinct from the fee simple title that characterizes ownership of lands off-reserve. Section 89 of the Act restricts the seizure of reserve lands, meaning that while Canadians living off-reserve can use their land as collateral when obtaining a mortgage, First Nations people on reserve cannot securitize their mortgages due to this restriction. As a result, many financial institutions are reluctant to grant traditional mortgages for on-reserve properties. Furthermore, sections 24 and 28 of the Act operate together to prohibit the transfer of reserve lands to any entity other than the band or band members.[27] This can limit the market for on-reserve housing.

---

22 Statistics Canada, *Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census*, Catalogue no. 97-558-XIE.

23 AANDC, *Community Infrastructure and Housing Annual Report - Form Instructions*, DCI Number/Fiscal Year: 41701 (2014-2015).

24 Statistics Canada, *Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census*, Catalogue no. 97-558-XIE, p. 47, Table 22.

25 AANDC, Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, *Evaluation of the 1996 On-Reserve Housing Policy*, Report, February 2008, p. 12, note 10.

26 These results "are based on data self-reported by First Nations in the Housing DCI [Data Collection Instrument]." [Source: AANDC, 2012–13 Departmental Performance Report]

27 Jack Woodward, *Native Law*, Carswell, Toronto, 2013, p. 284.

Some First Nations individuals, communities, and organizations assert that housing engages treaty and human rights obligations. The treaty right to housing, such groups argue, imposes an obligation on the Crown to provide housing to First Nations people on reserve.[28] The federal government's position is that it provides housing support to First Nations as a policy decision, not out of any legislative or treaty obligations.[29]

International human rights instruments may also have housing implications. For example, Article 23 of the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* recognizes the right of Indigenous peoples to determine and develop priorities with respect to housing, and "as far as possible, to administer such programmes through their own institutions."[30]

E. Federal funding and programs

In the 1960s, what was then Indian and Northern Affairs Canada (INAC) implemented a housing program that provided subsidies to assist with home construction and renovation on reserves.[31] A 1982 evaluation of this program concluded that by then, the federal government's "role in the delivery of houses was … residual."[32] In 1996, the government developed the housing policy that is currently in place, known as the On-Reserve Housing Policy. Communities that choose not to opt in to the On-Reserve Housing Policy continue to operate under the 1960s subsidy program.

Today, the federal government provides on-reserve housing support to First Nation communities primarily through funding and programs offered by AANDC and by the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). The federal government's current annual investment to address housing needs on reserve is an estimated $303 million a year: $146 million through AANDC and $157 million through CMHC.[33] An average of 1,750 new residential units are built and more than 3,100 existing units are renovated on reserves every year, through a combination of First Nations' own investments and federal funding. While AANDC and CMHC play different roles in relation to housing on reserve, the Committee observed that they seem to operate in silos.

---

28 Glenn Hudson, Chief, Peguis First Nation, Manitoba, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 11 February 2014.

29 Office of the Auditor General of Canada, "Chapter 4—Programs for First Nations on reserves," *2011 June Status Report of the Auditor General of Canada*.

30 United Nations General Assembly, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: resolution/adopted by the General Assembly*, October 2, 2007, A/RES/61/295, accessed December 29, 2014 at http://www.unhcr.org/refworld/docid/471355a82.html.

31 AANDC, Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, *Evaluation of the 1996 On-Reserve Housing Policy*, February 2008, p. 4.

32 AANDC, Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, *Evaluation of the 1996 On-Reserve Housing Policy*, February 2008, p. 4.

33 Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, November 26, 2013, p.1:18; Debra Darke, Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, November 26, 2013, p. 1:25.

1. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada

AANDC provides support for on-reserve housing primarily through three programs and initiatives: capital allocations for First Nations which opted into the 1996 On-Reserve Housing Policy, the Income Assistance Program, and the Ministerial Loan Guarantee Program.

The 1996 On-Reserve Housing Policy was introduced to provide First Nations with flexibility to target funding to the particular housing needs of their community. Departmental officials from AANDC told the Committee that "First Nations under this policy receive an annual capital allocation from the department based on a formula that takes into account population and remoteness. First Nations can use these funds for a range of housing needs, including construction, renovation, maintenance, insurance, capacity building, debt servicing, and the planning and management of their housing portfolio."[34] Not all First Nations opted into the 1996 On-Reserve Housing Policy. The Committee heard that "in First Nations that have not opted into this policy, which includes those in British Columbia as well as a few in Ontario, funding operates on a subsidy basis. First Nations submit proposals to Aboriginal Affairs and, based on priority, subsidies between $20,000 and $40,000 are released for specific construction or renovation projects."[35]

For low-income individuals on reserve, AANDC provides the Income Assistance Program. This program currently provides $125 million annually to assist recipients with rent, utilities and other costs related to shelter.[36] Individuals receive varying amounts of support under this program, depending on their rent payments, the size of their family unit and the maximum shelter allowance payable in their province or territory of residence.

The third housing program that AANDC administers is the Ministerial Loan Guarantee Program. This program is intended to address the restriction on the seizure of reserve lands under section 89(1) of the *Indian Act*. A Ministerial Loan Guarantee (MLG) acts as "government-backed security for loans issued on reserve."[37] The current guarantee authority limit is $2.2 billion, of which $1.82 billion is currently issued; almost one third of on-reserve housing is currently financed through a Ministerial Loan Guarantee.[38]

---

34 Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:19.

35 Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No.1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:20.

36 Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:19.

37 Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:20.

38 Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:20.

In addition to these three programs, AANDC supports on-reserve housing through one-time funding initiatives. Specifically, between 2009-2010 and 2010-2011, $400 million was allocated to help address overcrowding and disrepair in First Nations housing under Canada's Economic Action Plan.[39]

2. Canada Mortgage and Housing Corporation

AANDC and CMHC play somewhat different roles in their support of on-reserve housing. While AANDC operates at the community level by funding housing-related infrastructure and capacity development, CMHC delivers specific housing programs to fund the construction, renovation, and management of social housing.[40] CMHC also provides capacity development and training tools to assist First Nations with the design, building, inspection, management and maintenance of housing on reserves.[41]

Photo: CMHC provides support for new affordable housing units on reserve (Membertou First Nation, Nova Scotia).

[39] Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:18.

[40] Debra Darke, Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:25.

[41] Debra Darke, Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:26.

CMHC provides housing assistance to First Nation communities primarily through the following programs:

- The Loan Insurance Program On-Reserve with Ministerial Loan Guarantee (Section 10) helps band councils or First Nation members on reserve access financing to build, purchase and/or renovate single-family homes or residential rental properties.[42]
- The On-Reserve Non-Profit Housing Program (Section 95) helps First Nation communities build, purchase and renovate affordable rental housing on reserve.[43] According to CMHC, this program supported the construction of 469 new non-profit housing units and provided ongoing subsidies for about 29,300 households on reserve in 2012-2013.[44]
- The Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP) On-Reserve helps First Nations and First Nation members to repair substandard homes to a minimum level of health and safety.[45] In 2012-13, RRAP supported the repair of 1,144 homes on reserves.[46]
- The Home Adaptations for Seniors Independence Program (HASI) On-Reserve helps First Nations and First Nation members pay for minor home adaptations to on-reserve housing to extend the time low-income seniors can live in their own homes independently.[47]

3. Health Canada

Although its role in First Nations housing is much more circumscribed than that of AANDC or CMHC, Health Canada's First Nations and Inuit Health Branch delivers an environmental public health program in First Nation communities. According to Health Canada, the objective of this program is to "identify and prevent environmental public health risks that could impact the health of First Nations community residents and to recommend corrective action to reduce these risks."[48] Among other issues, the environmental public health program addresses mould in homes and community buildings on reserve.

In 2009, Health Canada implemented a mould prevention campaign to help educate First Nations people on reserves about the risks associated with indoor mould. As part of this campaign, Health Canada developed four YouTube videos on how to recognize mould; practical methods for removing mould; practical methods for preventing mould; and education about the impacts of mould on air quality and health. The videos were viewed more than 100,000 times on Health Canada's YouTube page. It is fair to say that mould is still a significant challenge.

---

42 CMHC, *Loan Insurance Program On-Reserve with Ministerial Loan Guarantee (Section 10)*.

43 CMHC, *On-Reserve Non-Profit Housing Program (Section 95)*.

44 Debra Darke, Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:26.

45 CMHC, *Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP) On-Reserve*.

46 Debra Darke, Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:26.

47 CMHC, *Home Adaptations for Seniors Independence Program (HASI) – On-Reserve*.

48 Debra Gillis, Acting Director General, Interprofessional Advisory and Program Support, First Nations and Inuit Health Branch, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 4 February 2014, p. 3:42.

4. First Nations Market Housing Fund

In addition to government funding, First Nation communities and individuals are expected to secure funding from other sources for their housing needs, including private sector loans. In 2007, the Government of Canada announced the $300 million First Nations Market Housing Fund (FNMHF),[49] which was created to help First Nations people gain easier access to private lending for homeownership on reserve and settlement lands.

By December 2013, only 55 housing units had been built with the help of the First Nations Market Housing Fund.

The FNMHF now operates as an independent trust overseen by nine trustees chosen from First Nation communities, the private sector finance community and the federal government. CMHC manages FNMHF's day-to-day activities, under the oversight of the Trustees. The FNMHF provides two primary services to First Nation communities. The fund's Credit Enhancement Facility provides financial backing for housing loan guarantees, and its Capacity Development Program helps First Nation communities develop the policies and structures they need to be able to access the Credit Enhancement Facility.

When it was established in 2008, it was projected that the FNMHF would enable the construction of 25,000 homes over ten years.[50] Despite the stated commitment for an additional 3,700 homes, as of December 2013, the FNMHF had enabled the construction of only 55 homes.[51]

49 First Nations Market Housing Fund, *About the Fund*.

50 Ibid.

51 John Beaucage, Chair of the Trustees, First Nations Market Housing Fund, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 2, 2nd Session, 41st Parliament, 10 December 2013, p. 2:54.

HOUSING ON RESERVES - WHAT THE COMMITTEE HEARD

A. Housing on reserves is marked by diversity

The housing stock in First Nation communities across the country is marked by diversity. The Committee has seen new neighbourhoods in First Nation communities which look very much like those off-reserve. But the Committee has also seen terrible living situations, with people living in condemned buildings, crowded into houses filled with mould, or living in old trailers. Consistently, the Committee heard that there is no one-size-fits-all solution to housing on reserve. Bob Howsam, Executive Director of the Ontario First Nations Technical Services Corporation, pointed out that each community faces unique challenges and opportunities, and that "[i]t's dangerous to generalize the challenges and solutions."[52] Solutions need to be tailored to specific communities, working with partners such as other levels of government, the banks, or other funding sources. This point was also made by Jason Cameron, Director, Aboriginal Banking, Ontario Regional Division at BMO Financial Group, who told the Committee that "I'm very hesitant to answer a generic solution without understanding the particular needs of a community..."[53] The Assembly of First Nations called for the creation of the National First Nations Housing Strategy, and the creation of a comprehensive approach that "includes all aspects of housing in a continuum from new investments in social housing, more affordable housing, and options for individual home ownership through appropriately funded programs that target those in need."[54]

The site visits served to highlight the striking regional differences, in particular between remote, northern First Nation communities and those in the south. Communities which are only accessible by air, water, or winter road face particular challenges relating to their housing and infrastructure needs. Getting building supplies to these communities is time-consuming, often unreliable, and very expensive. This makes it challenging to build, renovate, or maintain housing. In addition, some of these communities have a difficult time accessing qualified building inspectors, or individuals in the trades and professions needed. Community members in remote locations are also almost exclusively reliant on their First Nation for housing, with limited alternative housing in nearby towns or cities available to mitigate a housing shortage on reserve.

These geographic considerations can also affect the economic development options available to First Nation communities, which in turn contribute to the housing stock on reserve. Among the communities visited by the Committee, the unemployment rates reported by community leaders varied between 4% and 85%. This variation has significant implications on the ability of individuals to pay for housing,

> The Committee noted a strong correlation between the quality of housing and the economic situation of the First Nation community and its members. Where the community had own-source revenue, or high employment levels, the housing was much more likely to be very similar to what one would see in the rest of Canada.

[52] Bob Howsam, Executive Director of the Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 4, 2nd Session, 41st Parliament, 5 March 2014, p. 4:89.

[53] Jason Cameron, Director, Aboriginal Banking, Ontario Regional Division at BMO Financial Group, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 4, 2nd Session, 41st Parliament, 4 March 2014, p. 4:73.

[54] Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief, Assembly of First Nations, Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 11 February 2014, p. 3:114.

and on the types of housing options they want and need. Communities which are closer to urban areas or along widely-travelled highways have greater opportunities for economic development and tend to have higher employment rates among their members. In communities where there is high unemployment, it is extremely difficult to facilitate private home ownership or to put in place a rental regime apart from using the shelter allowance portion of social assistance payments. In contrast, own-source revenues such as taxation, royalties, proceeds from business ventures and other economic interests provide a means of funding capital projects and obtaining financing. This revenue is sometimes used to supplement, manage, or maintain the housing stock. Communities which do not have their own sources of revenue are much more reliant on federal government funding to meet the housing needs of their members.

The proximity to other municipalities is also a factor which affects the ability of First Nations to meet the infrastructure needs of their residents. Some First Nation communities are adjacent to other municipalities and are able to share municipal infrastructure through municipal-type service agreements. The Committee met with several First Nations that have service agreements with neighbouring municipalities to share the costs of services such as water and wastewater services, solid waste removal, and fire protection. The Committee heard that communities which are more isolated are the sole providers and payers of these services to their residents.

The approaches to housing – such as the prevalence of privately-owned or band-owned housing - differs significantly among First Nation communities. Some communities have a long-standing practice of private home ownership, while in other communities, "only a small percentage of people …are interested in home ownership."[55] With respect to the former, a majority of members are able to purchase their homes with financing from a community's revolving loan fund or by securing funding from a bank using the backing of the First Nations Market Housing Fund (FNMHF) or the Loan Insurance Program On-Reserve with Ministerial Loan Guarantee (Section 10).

In other communities, there is a deeply held belief that there is a treaty right to housing and that the federal government has a treaty obligation to support housing on reserves. In communities where there is little tradition or opportunity for private home ownership, most of the housing is band-owned and built using subsidies and programs available from the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC) or the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). While acknowledging a continued need for a strong social housing sector, particularly in communities which do not have access to own-source revenue, witnesses also identified the growing role that market housing plays in First Nation communities. As Mr. Genereaux of the Prince Albert Grand Council told the Committee:

> We have the working people there now who can afford their own houses. They will become the role models of the future. The people are going to look up to those working people and the way they look after their own

[55] Vaughn Paul, Chief Executive Officer, First Nations of Alberta Technical Services Advisory Group, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 4, 2nd Session, 41st Parliament, 5 March 2014, p. 4:110.

> houses. It's going to add a lot of inventory, especially with the First Nations Market Housing Fund that's come up and is growing.[56]

In addition to the diversity in housing tenure, the way that housing is managed differs from one community to the next. In some communities, housing is managed directly by chief and council. Other communities have established politically independent housing authorities, which can either be incorporated organizations with a politically independent board of directors or work like a government department, reporting to chief and council. Regardless of how they organize themselves, the Committee heard that First Nations governments are responsible for managing and maintaining very extensive housing and infrastructure portfolios, often with limited financial and human resources.

The practice of collecting a financial contribution toward housing, in the form of maintenance fees or rents, differs significantly between communities. The committee heard from a number of First Nation communities, such as Kitigan Zibi Anishinabeg, Membertou, Ojibways of the Pic River, Atikameksheng Anishnawbek, and Six Nations of the Grand River, who indicated that they have been involved in developing and implementing policies regarding rent on reserve. Collecting housing rents can provide a source of revenue that helps meet the costs of repairs, renovation and construction of new housing. Some communities oppose this practice, based on the conviction that First Nations have an entitlement to housing.[57] Other First Nations do not have a rental regime in place for housing within their communities because there is a lack of political support, insufficient staff resources to put in place and enforce a housing rental regime, or they lack a local economy which would provide the revenue base for charging rent.

Given the complex and diverse nature of issues facing individual reserves, witnesses emphasized the need for a menu of options which recognizes the unique challenges of individual communities. They further observed that this menu needs to address the needs of those who have the means and desire to build their own homes as well as the needs of those First Nations people and communities for whom this will remain out of reach for a number of reasons.

B. Housing shortages and overcrowding

> *It's a huge crisis out there. Tens if not hundreds of thousands of homes need to be built, and many homes that I've seen are in dire need of repair. You can see it. You can see it first-hand. At the end of the day, it is improving. Are we catching up to fill that gap? I don't think we are.* [58]

There was unanimous agreement among witnesses, including departmental officials, that there is a significant housing shortage in First Nation communities. The magnitude of that shortfall ranges from

---

56 Vincent Genereaux, Housing Advisor, Technical Services, Housing Department, Prince Albert Grand Council, Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, Issue No.6, 2nd Session, 41st Parliament, 28 May 2014, p. 6:137.

57 John Kiedrowski. *National Post*."John Kiedrowski: Rents on reserves," October 20, 2014.

58 Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Market Development, RBC Royal Bank *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No.4, 2nd Session, 41st Parliament, 4 March 2014, p. 4:74.

an estimate of 35,000 to 40,000 provided by the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC) to an estimate of 85,000 provided by the Assembly of First Nations.[59] Witnesses were united in pointing out that this housing shortage is exacerbated by population growth. The result is that there are long waiting lists for housing in many First Nation communities, and many people live in overcrowded situations.[60] Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board gave the Committee a sense of the magnitude of the financial cost of this housing deficit: "Regardless of which number you look at, the housing deficit is somewhere in the range of $3 billion to $5 billion."[61]

There is widespread agreement among the witnesses who appeared before the Committee and the communities that the Committee visited that the housing shortages and the poor quality of much of the existing housing stock on reserve is a serious problem requiring urgent attention. Some witnesses, like Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Market Development, RBC Royal Bank, called the current situation "a crisis". Chiefs at a recent annual general assembly for the 49 First Nations from the Nishnawbe Aski Nation (NAN) adopted a resolution declaring a NAN-wide housing state of emergency.[62]

The numbers themselves, however, do not tell the story of the implications associated with the shortfall in housing units. Witnesses appearing before the Committee have told the story behind these numbers.

59 Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 11 February 2014, p. 3:112.

60 According to a 2011 evaluation conducted by the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, *Evaluation of INAC's On-Reserve Housing Support*, February 2011, p. 2), the proportion of houses which are "overcrowded" is six times higher than that of non-Aboriginal Canadians.

61 Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No.3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014, p. 3:9.

62 Les Louttit, Deputy Grand Chief, Nishnawbe Aski First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No.8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014 p. 8:107.

The Committee saw examples of families living in condemned housing because there are no alternatives.[63] In Kasabonika Lake First Nation, the Committee heard that as many as fourteen, fifteen, and seventeen people live in a three-bedroom house because of ongoing housing shortages. In Siksika First Nation, there are sixteen people in a 1,100 square foot house. In Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, three adults and four children are living in a two-bedroom trailer-type unit.

Photo: Because of the shortage of housing, some people live in condemned buildings or trailers for extended periods of time. (Tsartlip First Nation, British Columbia)

In Tsartlip First Nation, the Committee heard about a recent fire in a trailer where eight people had lived, resulting in the death of one person.

Overcrowding has significant effects on people and on the buildings in which they live. There are health consequences to overcrowding. The Committee has heard that overcrowding affects the ability of children to get the proper rest they need to succeed in school. Child welfare authorities threaten to apprehend children because they are not living in proper housing.[64,65] Chief Perry Bellegarde of the Federation of Saskatchewan Indian Nations provided a compelling list of the impacts of overcrowding:

> Overcrowded and inadequate housing means the spread of communicable diseases and other negative impacts on health. It means the lack of space for children to play and study. It means the increased family tension that

63 The Committee saw examples of this in its site visit to Tsartlip First Nation, and heard about this in the testimony of Theresa Spence, Chief, Attawapiskat First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No.8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014, p. 8:75.

64 Brief submitted by Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, September 2014.

65 Theresa Spence, Chief, Attawapiskat First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014, p. 8:75.

> overcrowding creates and the lack of safe alternatives for family members if they fear violence. Inadequate housing affects a range of human rights.[66]

The shortage of housing options for seniors on reserve is also intricately linked to the housing shortage. In the Indian Brook First Nation in Nova Scotia, community leaders emphasized how important it was to avoid sending seniors into care outside of their communities, particularly given the experience of so many of these same individuals with being sent out of their communities to residential schools. Several other communities in Ontario and British Columbia expressed similar concerns about their ability to provide care to their seniors.

The Committee has heard that the lack of seniors' housing means that some seniors continue to live in homes they cannot properly maintain, and in homes which might be too large for their current needs. Meanwhile, other families continue to be on a waiting list for housing in the community. This highlights the interrelatedness of housing with other social issues, such as care for seniors. Although the particular housing needs of seniors were not a specific focus of the Committee's work, the Committee flags it as an important issue for First Nations.

Overcrowding in remote communities often results in homelessness. Community leaders in Sandy Lake explained that homelessness in that community is distinct from homelessness in southern Canada. When an individual or family loses a home for whatever reason, family members take the displaced individuals into their homes. The displaced people end up moving between the homes of family members until a more permanent solution can be found, often waiting a very long time. When families are already living in homes that are too small for their needs, this type of situation can lead to serious overcrowding. At times, there is no alternative for families but to leave their communities. In remote communities, like Kitchenuhmaykoosib Inninuwug in north-western Ontario, the major reason why people leave for the urban centres is due to the shortage of housing.[67]

Overcrowding also causes the rapid deterioration of buildings due to overuse and moisture build-up. For example in Sandy Lake, where residents have been under a boil water advisory since 2002, community members often live in overcrowded homes, sometimes with large families living in homes built as single-person dwellings. The Committee heard that boiling water for so many people contributes to moisture in the home and eventual mould growth.

The housing shortage has implications for the ability of a community to move forward on economic development. The Committee has heard, for example, that "it is next to impossible to retain or lure skilled or professional workers to the community due to the shortage of housing."[68]

> "I can talk to our members about economic development. Do you know how people answer me in my community? "You can't even put a roof over our heads so that our kids can be healthy."" (*Arnold Gardner, Chief, Eagle Lake First Nation*)

[66] Perry Bellegarde, Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No.5, 2nd Session, 41st Parliament, 9 April 2014, p. 5:183.

[67] Brief submitted by Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, September 2014.

[68] Brief submitted by Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, September 2014.

C. Housing in need of major repairs

The Committee saw that there is a significant housing shortage on reserve. What is equally troubling is the poor condition of the existing homes in many communities. It was clear in both the testimony and in the site visits to communities throughout Canada that housing on reserve is much more likely to be in a serious state of disrepair than in other communities. Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board provided the following calculation:

> There are approximately 108,000 housing units on reserve, and a survey of on-reserve housing conditions indicated that 37 per cent of those units needed major repairs and 34 per cent needed minor repairs. If you do the quick math, it indicates that approximately 40,000 units needed major repairs and 37,000 needed minor repairs.[69]

The site visits to various communities allowed the Committee to see first-hand the state of housing in which many First Nations people live. The Committee visited homes in Sandy Lake First Nation where some residents are confronted with regular sewage troubles including backups that cause sewage to flow back into their toilets, bathtubs and sinks because of inadequate wastewater infrastructure. The Committee drove through communities where large numbers of homes had tarps on their roofs because there was not enough money to do the roofing repairs required to keep those homes dry until winter. In north-western Ontario, we saw boarded up windows which could not be replaced before the next shipment of building materials would make its way on winter roads.

Photo: Mould in a bedroom shared by several children. (Sandy Lake First Nation, Ontario)

Committee members visited homes where mould had made its way half-way up the walls – homes which were still inhabited by families with children and seniors. Chiefs who appeared before the Committee at its hearing in Thunder Bay expressed great frustration with being unable to address the

[69] Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014, p. 3:9.

dire situations caused by inadequate housing. The testimony of Alex McDougall, Chief, Wasagamack First Nation is indicative of the situations faced by chiefs in many of these communities:

> People in Wasagamack are living in conditions that place them at high risk for illnesses. We have members who are unable to move back home from the city due to the housing conditions in the community. The First Nation continues to receive letters from doctors, nurses and members seeking adequate housing and/or maintenance. The First Nation is not financially equipped to address and comply with these requests.[70]

The Committee has heard that housing on reserves deteriorates more quickly than housing off-reserve for a number of reasons, including the use of poor quality building materials, lack of information among residents about how to maintain the housing, overcrowding, and insufficient funds to address maintenance problems. Several witnesses pointed out that overcrowding was a major contributor to the rapid deterioration of housing and to the widespread problem of mould in First Nations housing.

A significant maintenance issue, which the Committee heard about, was the presence of mould in First Nations housing. Many witnesses identified mould as a critical issue in their communities. They attributed the mould growth to poor building materials, lack of drainage, overcrowding, lack of awareness among occupants about how to prevent mould, and inappropriate housing designs. All three communities the Committee visited in Atlantic Canada have had problems with mould in houses in their communities, which can be partly attributed to inappropriate housing design for existing soil conditions. The Committee also heard that building homes to higher standards contributes to the mould problem, as many homeowners do not understand the principles of proper ventilation or how to use HVAC systems to control humidity.[71]

Mould is a serious problem in Sandy Lake in northern Ontario. For a variety of reasons including inferior construction materials, overcrowding and a challenging climate, mould tends to grow in Sandy Lake homes as early as one to two years after they are built. Many homes have been condemned due to significant mould contamination, but the need for housing is so great that families – even some with young children – have chosen to move back into condemned homes.

In several communities, the Committee heard that people continue to live in mould-infested homes because there are no alternatives:

> When you [have] a severe housing shortage situation and a family that needs a roof over their heads you make the choice to stay, you make do and hope things change in the future.[72]

---

[70] Alex McDougall, Chief, Wasagamack First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014, p. 8:111.

[71] The Committee heard this concern in a number of the site visits in northern Ontario, and also in the written presentation received from Kitigan Zibi Anishinabeg in Quebec.

[72] Brief submitted by Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, September 2014.

In his presentation to the Committee, the Auditor General of Canada noted that the relevant federal departments had not allocated additional funding to address mould; determined the magnitude of the problem; estimated the costs to remediate existing mould; completed most items in the strategy; or met the strategy's timelines. He concluded "that progress toward improving housing on reserves was not satisfactory."[73]

The condition of housing in First Nation communities also leads to more house fires and higher death rates in these fires. The fire death rate on reserve is ten times higher than in the rest of Canada.[74] A number of witnesses drew a link between overcrowding, the state of housing on reserve and the large numbers of fire deaths in First Nation communities. Witnesses also pointed out that more needs to be done to educate people on fire safety and to inspect buildings to ensure that they are safe. Richard Kent, Secretary and Treasurer of the Aboriginal Firefighters of Canada told the Committee:

> I do fire investigations in my area, and it's very unfortunate when I come to my conclusion on how the fire started, that a basic home fire inspection beforehand would have stopped that fire. The fire would not have happened had we had someone to go in to do a basic home fire inspection.[75]

First Nations leaders across the country want to address the maintenance needs of homes in their communities, but many are constrained from doing so by their financial capacity. While they are pressured by residents to complete much-needed repairs, the costs related to ongoing maintenance of housing can be significant. For example, Roxanne Harper of Turtle Island Associates told the Committee that: "[w]hat First Nations very quickly began to struggle with wasn't the construction cost; it was the actual cost of managing the asset, making sure the home was insured, making sure the home was repaired, maintained and kept at a minimum standard."[76] Despite these ongoing needs, the Committee has consistently heard that there is simply not enough money to properly maintain the housing. Similarly, a 2011 report of the Auditor General found that federal funding has not kept pace with the need for renovations of existing units.[77]

> "We're teaching people how to live in houses. Some of our First Nations will not give a key to their homeowners until they have gotten a certificate from us that says we have taught them everything about that house, including finances — how money works — before they move into that house. So we're very proud of that." (*Frank Bighead, Prince Albert Grand Council*)

Although often limited in what they can do by available financial resources, First Nations witnesses suggested that the collection of rent on reserve and tenant education are two of the ways that communities are trying to address the

[73] Michael Ferguson, Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 5 February 2014, p. 3:68.

[74] Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 11 February 2014, p. 3:112.

[75] . Richard Kent, Secretary and Treasurer, Aboriginal Firefighters of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 12 February 2014, p. 3:147.

[76] Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates Inc., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 1 April 2014, p. 5:88.

[77] Auditor General of Canada, "Chapter 4: Programs for First Nations on Reserves," *2011 Status Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, s. 4.39.

maintenance needs of their residents. The Committee heard that communities which collect rent are able to have some revenue to offset maintenance costs. Where there is no rental regime in place, occupants of the housing units do not contribute financially to the maintenance costs, thus exacerbating the budget shortfall for housing maintenance.[78]

Witnesses, such as prominent architect Douglas Cardinal, called for the flexibility to design culturally and geographically appropriate housing. Others called for housing which is less complicated to maintain. The Committee saw an innovative example of low-maintenance housing in Atikameksheng Anishnawbek, where the housing was specifically designed to facilitate living for people who are not accustomed to managing complex housing components such as HVAC systems.

Observations raised by Committee members

Committee members raised a number of observations based on what they saw in First Nations communities. Hailing from the north, Senator Sibbeston reminded the Committee that many people from the north have had to adapt to rapid change, including moving into prefabricated housing. He highlighted the need for accessible home maintenance programs which recognize this fact. Senator Greene Raine observed that the type of housing in northern and remote communities did not appear to take advantage of local materials and traditional building techniques. She highlighted opportunities to incorporate traditional and geographically-appropriate building practices to build safe, healthy and mould-free homes.

A number of witnesses also identified the need to educate residents on how to maintain their homes.[79] Chief Perry Bellegarde emphasized that "tenant education is an essential part of helping people get the sense that the house in which they live is not just a housing unit, but their home."[80] Several witnesses spoke positively about a housing education program called My Home is My Teepee, a curriculum designed by educators in Alberta with funding from CMHC, which teaches children from kindergarten through to grade 12 about housing maintenance and the value of housing to a community and to family. [81]

D. Building codes

Some witnesses suggested that one of the reasons that housing on reserve is of poor quality is that there is a regulatory gap relating to the application of building codes on reserve. Testimony was mixed on how to move forward on this regulatory gap. Some witnesses suggested that there is a need for federal legislation, and others emphasized the need to build capacity and to consult widely with First Nations before introducing legislation.

Departmental officials advised the Committee that First Nations are responsible for compliance with all applicable building codes. Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate at Aboriginal Affairs and Northern Development Canada maintains that

78 Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates Inc., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 1 April 2014, p. 5:91.

79 The Committee heard about the importance of tenant education from community leaders in Pic River First Nation, Atikameksheng Anishnawbek, Six Nations, *inter alia*.

80 Perry Bellegarde, Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 9 April 2014, p. 5:183.

81 Chris Maracle, as an individual, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 2 April 2014, p. 5:127.

it is up to chief and council to ensure that housing is built to building code standards.[82] Debra Darke of the Canada Mortgage and Housing Corporation told the Committee that "the First Nation is the jurisdiction with authority. That means the First Nation is responsible for the enforcement of codes on reserve. They would be comparable to a municipality, in effect."[83]

During the course of this study, a change was introduced regarding building code compliance for housing projects built with support from CMHC. Since 1 April 2014, First Nations have been required to submit certificates of code compliance to CMHC at a minimum of three stages of the building of a house.[84] The Committee has heard, however, that some communities do not have their own qualified staff to conduct these inspections. Although tribal councils are able to make qualified staff available to a number of communities, some witnesses expressed concern that recent reductions in federal support to tribal councils could negatively impact the ability to continue providing those services.[85]

Under section 81 of the *Indian Act*, First Nations are provided bylaw making authority for "the regulation of the construction, repair and use of buildings, whether owned by the band or by individual members of the band." However, the committee heard that only a handful of First Nations have enacted housing-related bylaws under this provision. Bylaws calling for building code compliance are necessary if a community wants to put in place a system of housing inspections during the construction phase. The Committee was told that without such bylaws, "inspectors appear to have no authority to shut down a site or to force contractors to address construction deficiencies that breach the NBC [National Building Code] or other housing standards."[86]

While a small minority of First Nation communities have enacted building codes, adopted their own housing and fire safety bylaws and begun to enforce inspections, many other First Nations do not see this as their role. John Kiedrowski of the First Nations National Building Officers Association (FNNBOA) reported that, based on their review of bylaws submitted by First Nations to the federal government, only 20 communities have adopted bylaws to ensure that their homes are being built to National Building Code standards.[87]

---

82 Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:33.

83 Debra Darke, Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 1, 2nd Session, 41st Parliament, 26 November 2013, p. 1:34.

84 John G. Paul, Executive Director, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, 13 May 2014, p. 6:89.

85 Witnesses who raised this concern include Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates, 1 April 2014; and Bob Howsam, Executive Director, Ontario First Nations Technical Services Corporation, 5 March 2014.

86 John Kiedrowski, First Nations National Building Officers Association, *First Nations Housing and Building Crises: Management of the Change Process*, 30 March 2013, p. 4.

87 John Kiedrowski, Project Manager, First Nations National Building Officers Association, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 2, 2nd Session, 41st Parliament, 3 December 2013, p. 2:8.

Vincent Genereaux of the Prince Albert Grand Council confirmed this observation:

> At the practical level, however, few bylaws exist that require construction to comply with the National Building Code and fire codes, nor zoning and other bylaws, nor permits issued, to ensure homes are built to code.[88]

The Committee heard that one of the problems with the current system of code compliance is that some of the agreements for infrastructure funding require the contractor, engineer or architect to provide the inspectors for a project. Keith Maracle of the First Nations National Building Officers Association called this a situation of "the fox watching the chicken coop" --- one where the inspector has a built-in incentive to cooperate with the contractor in order to continue obtaining contracts.[89]

Even if a community had adopted building codes, the Committee heard that many communities do not have the capacity to enforce building codes,[90] as the testimony of Bob Howsam, Executive Director of the Ontario First Nations Technical Services Corporation indicates:

> I would say the majority of communities… are challenged in the areas of internal capacity and access to certified professionals.[91]

Vincent Genereaux from the Prince Albert Grand Council told the Committee that the growth in the stock of privately owned and financed housing on reserves may place some pressure on First Nations to address the lack of building codes on reserves. He noted that Prince Albert Grand Council began to actively develop a model building permit strategy in response to the demands of lenders and homeowners in the growing home ownership program.[92]

In order to ensure that housing in First Nation communities adheres to the standards in force elsewhere in Canada, some witnesses, such as John Kiedrowski of the First Nations National Building Officers Association, called for national legislation which would establish building codes on reserve. Similarly, John de Hooge, on behalf of the Canadian Association of Fire Chiefs, recommended that "federal legislation… apply federal or provincial building and fire codes to First Nation communities."[93]

---

88 Vincent Genereaux, Housing Advisor, Technical Services, Housing Department, Prince Albert Grand Council, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, 27 May 2014, p. 6-117.

89 Keith Maracle, Vice President, Government Relations, First Nations National Building Officers Association, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 2, 2nd Session, 41st Parliament, 3 December 2013, p. 2:14.

90 This was raised in the testimony of Perry Bellegarde, Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations; Bob Howsam, Executive Director of the Ontario First Nations Technical Services Corporation; and Merv Buckle, Advisor, Meadow Lake Tribal Council, *inter alia*.

91 Bob Howsam, Executive Director of the Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 4, 2nd Session, 41st Parliament, 5 March 2014, p. 4:90.

92 Vincent Genereaux, Housing Advisor, Technical Services, Housing Department, Prince Albert Grand Council, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, 27 May 2014, p. 6:125.

93 John de Hooge, Fire Chief, Ottawa Fire Service, Canadian Association of Fire Chiefs, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 12 February 2014, p. 3:146.

Although not necessarily rejecting legislation mandating the application of building codes on reserves, several witnesses highlighted the importance of ensuring that the capacity and resources necessary to comply with and enforce those standards be in place. Witnesses suggested that there is a need to ensure that First Nation communities have the human resource capacity to enforce building codes, once these are in place. The Committee heard that "the majority of communities … are challenged in the areas of internal capacity and access to certified professionals."[94] The capacity issue is particularly acute for small and remote communities. Merv Buckle, Advisor, Meadow Lake Tribal Council, explained the challenge of enforcing building codes in remote communities:

> It becomes cost-prohibitive, so do chiefs and councils want to build to the national building code? I would say all of them, of course. It becomes the logistics in a situation where you've got community for 400 kilometres from Meadow Lake, 600, 700 kilometres from Prince Albert and Saskatoon. That's the difficulty you face in having certified people come that can do those home inspections and that have the qualifications.[95]

The Committee heard that there is a great deal of diversity among First Nation communities regarding their building practices. Some communities, such as Membertou, have adopted their own building codes and claim that these exceed the National Building Code requirements. Some communities and tribal councils have developed the capacity to conduct inspections, while others do not have any capacity.

Innovation in Building Standards: First Nations Sustainable Development Standard (FNSDS)

Atikameksheng Anishnawbek in Ontario was selected for a housing partnership with the Assembly of First Nations (AFN) and the Holmes Group, created by celebrity home improvement expert Mike Holmes. The goal of the project was to build affordable and sustainable housing on reserve and to develop the First Nations Sustainable Development Standard (FNSDS) that is intended to be a model for First Nations and even third parties seeking to build affordable, high quality, energy efficient homes with little maintenance required for residents. The AFN will make the FNSDS, which is currently being translated into French, available to interested parties across the country. Atikameksheng Anishnawbek had adopted the Ontario Building Code for homes built in the community, but has now supplemented the code with elements from the FNSDS.

Witnesses appearing before the committee were consistent in the view that legislation should be developed in consultation with First Nations. Several witnesses emphasized the need for consultation with communities in finding a solution to the regulatory gap relating to building codes.

94 Bob Howsam, Executive Director, Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 4, 2nd Session, 41st Parliament, 5 March 2014, p. 4:90.

95 Merv Buckle, Advisor, Meadow Lake Tribal Council, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 9 April 2014, p. 5:193.

E. Delivery of funding through the Canada Mortgage and Housing Corporation and AANDC

The On-Reserve Non-Profit Housing Program, also known as the Section 95 program, assists First Nations in the construction, purchase, rehabilitation and administration of suitable, adequate and affordable rental housing in First Nation communities. Through this program, CMHC provides a subsidy to assist First Nations with the financing and operation of rental housing projects over a period of 15 to 25 years.

The Committee heard that the way that funding is announced and disbursed in the On-Reserve Non-Profit Housing Program created significant hardships for communities; that reliance on an annual funding competition made it very difficult to do proper community planning; and that federal government funding support for ongoing maintenance was too low.

First Nation communities across the country told the Committee that the funding programs were challenging to administer. Witnesses complained that there are often long delays between the submission of an application for housing, and the announcement of funding. Delays in funding announcements can place enormous pressure on communities, since the allocated funds need to be spent within the fiscal year. The Committee has heard that this process makes it difficult to organize construction, particularly where the weather conditions make it almost impossible to start construction in the winter.

In addition to these delays in securing funding, witnesses across the country talked about funding announcements that are made in the early fall for homes which have to be built by the end of the fiscal year (March 31st). The challenge of building over the fall and winter are exacerbated by lags in funding created by the need to demonstrate that one phase is completed before receiving the funding for the next phase. The testimony of Stewart Breaker from Siksika First Nation provided a description of the challenges which the Committee heard about throughout the country:

> Once you get the excavating done and the concrete, that's phase 1. You have to do all of them at the same time, get the CMHC inspector to come out, and they'll sign off on it and send it to CMHC. It will take four to six weeks to get the next funding for the next phase, which is the shell. That keeps going… So here you are, middle of winter, and you're only on phase 2. You have the shell up. You have vandalism and arson occurring, so how are you going to get all these units done at the same time?[96]

In some of the communities the Committee visited in Atlantic Canada, security guards were watching over construction sites because the time lags created by the funding process left unattended construction projects vulnerable to vandalism and arson. Some witnesses called for greater flexibility in the way that funding is allocated by CMHC for Section 95 housing, pointing out that government budget and funding commitments allowing for multi-year activities would allow communities to mobilize in one fiscal year and build in the next fiscal year.

[96] Stewart Breaker, Service Area Manager, Siksika Housing Administration, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, 28 May 2014, p. 6:162.

Some communities noted that having to apply for housing allocations on an annual basis makes long-term planning almost impossible. Some communities, for example Tsartlip First Nation, try to prepare comprehensive community plans that would allow for planning over several decades. The Committee heard that communities like Tsartlip want to incorporate housing in a wider planning process for the community, but that First Nations do not receive adequate funding for planning in their funding from AANDC.

Through the Section 95 Program, CMHC also subsidizes mortgage payments over a 15-to-25-year period. A portion of the mortgage is to be paid by the resident over that same period. While some communities have put in place efficient systems to collect the occupant's portion of the mortgage payment (which is collected as rent) on these homes for the period of the mortgage, others have not. At times, particularly in northern communities, rent is not collected because the cost of living is very high and utility costs take up a large portion of the shelter allowance payment. There is a realization that some people cannot afford to pay rent: As Roxanne Harper noted, it is almost impossible to ask the average Northerner "Can you also pay $300 of rent on top of your $500 hydro bill and your $1,200 grocery bill?"[97] Since the mortgage payments for these homes still need to be made, the Committee was told that First Nations may sometimes dip into other Band funds to meet the mortgage obligations created by overdue rent collections. This creates a financial liability for the First Nation.

F. The role of the shelter allowance portion of the Income Assistance Program

The Committee has heard from several communities that the shelter allowance payments which are provided through the Income Assistance Program plays an important role in helping a community maintain its housing stock.

AANDC regional offices administer the Shelter Allowance in accordance with the eligibility criteria set by the provinces. Because provincial and territorial legislation requires that individuals who receive income assistance provide evidence of their shelter costs, such as receipts or rental agreements, to be eligible for the shelter allowance component, this same eligibility criteria is then placed on social assistance recipients living on reserve. In practice, according to AANDC, this requirement means that First Nations must establish a universal rental regime to qualify for Shelter Allowances if they have community members living in band housing.

Several witnesses who appeared before the Committee raised the issue of regional differences in the way in which this shelter allowance component is administered across the country. In some regions, such as Atlantic Canada, on-reserve Shelter Allowance is paid directly to the band as both the service provider and the landlord. In these communities, the shelter allowance is paid directly to the Social Assistance Department and then transferred to the Housing Department as the landlord. In Ontario, the shelter allowance is paid directly to the social assistance recipient, and is then collected

[97] Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates Inc., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 1 April 2014, p. 5:88.

by the First Nation. [98] The Committee heard that in some regions, such as Manitoba and Saskatchewan, First Nation communities are not able to collect revenue from shelter allowances. The question of regional inconsistency in applying the shelter allowance policy was flagged by the Auditor General of Canada in 2003. At that time, it was estimated that the additional cost of fully applying the policy nationally would be between $40 million to $65 million a year. [99] Although current estimates for implementing a universal regime are not available, the testimony received from witnesses across the country is consistent with the conclusions of AANDC's 2010 evaluation of its Shelter Allowance program[100] that the funding has not kept pace with rising inflation and building costs. The evaluation reports that "[c]ommunities visited for the case studies are concerned that the high cost of utilities on reserve is draining Shelter Allowance funding and, as a result, First Nation communities struggle to meet their rent and mortgage payments." [101]

G. Adequacy of federal funding to address housing needs

> *Why there's not enough housing? The 2 percent cap has been there since 1996. The funding model doesn't keep up with the fastest-growing segment of the population… The funding model doesn't keep up with the need. It doesn't keep up with CPI or inflation.* [102]

Witnesses from across the country told the Committee that funding levels for housing through CMHC and AANDC were inadequate to address the magnitude of the housing shortage. Witnesses have pointed to a number of financial pressures which have contributed to this situation, including the 2% departmental escalator cap, inflation, the remoteness of many communities, and the population growth on reserve.[103]

The Committee has heard that CMHC Section 95 funding is an important source of financing for housing on reserve, yet only 546 units were committed under that program in 2013. Placed in the context of a housing shortage of 35 000 to 85 000 units, it is clear that that the funding from this program cannot possibly begin to address the housing needs on reserve.

Even without taking into consideration the impact of population growth on the increasing housing shortage, Harold Calla provided the following analysis outlining the inability of the current level of federal government funding to make a significant dent on the shortage of housing on reserve:

---

98 Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, *Evaluation of Shelter Allowance as it Relates to On-Reserve Housing*, 2010, revised 2011.

99 Office of the Auditor General of Canada, "Chapter 6: Federal Government Support to First Nations – Housing on Reserve," *Report of the Auditor General of Canada – April 2003*, p. 20.

100 Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, *Evaluation of Shelter Allowance as it Relates to On-Reserve Housing*, 2010, revised 2011.

101 Ibid.

102 Perry Bellegarde, Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, April 9, 2014, p. 5:196.

103 Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014, p. 3:10.

> AANDC reports that Government of Canada funding and the First Nations' own funding investment result in, on average, construction of about 1,750 new units a year and the renovations are about 3,100 units a year. At this rate it will take 23 years to address the AANDC estimate of the current housing shortage and 49 years to address the AFN's estimate. In addition, it would take 25 years to renovate the units that currently need repair.[104]

These stark numbers mean that either the federal government will have to significantly increase funding to address the housing shortage, or that alternative means of financing will need to be found. The Committee has heard witnesses speak to both options, and to a combination of these options. For example, Harold Calla suggested a number of ways to increase the amount of funding which could be made available to address the housing needs of First Nation communities, including securitizing annual federal funding,[105] working with First Nations to develop local economies, and examining "the fiscal financing relationship between Canada, the provinces and First Nations."[106]

AANDC provides support for housing through its minor capital allocations. The funds allocated under this program need to cover renovations, housing, transportation, rehabilitation, septic and water systems, school additions, access roads, upgrades, restoration and new constructions, electrification, and waste management.[107] The Committee has heard that the funding received is insufficient to meet these needs, which forces First Nation communities to make difficult choices about how to distribute their minor capital allocations. First Nations apply the minor capital allocations to various housing-related needs – servicing lots for construction,[108] maintaining the existing housing stock, or building new homes – however, many witnesses explained that the low funding levels in the minor capital budget make it impossible for them to keep up with the demand for new housing, new lots, and required repairs.

The Committee has heard that, in some communities, federal government funding is supplemented by other forms of financing for housing, including a First Nation's own-source revenue and private home ownership. While private home ownership is a reality in some First Nation communities, there are many communities which are exclusively reliant on federal government funding programs through CMHC and AANDC for the construction and maintenance of housing. The Committee visited small, isolated communities where the unemployment rate was over 85%, and where there were few economic opportunities for residents. These communities do not have the same access to capital for private home ownership as some other communities the Committee visited, which had

---

104 Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014, p. 3:9.

105 When asked for clarification on what he meant by securitization, Harold Calla provided the following: "Securitization is a fancy way of saying we're going to borrow money, take the money that's provided annually and use it to service debt."

106 Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014, p. 3:14.

107 Chief Shining Turtle, Whitefish River First Nation, Chiefs of Ontario, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 2 April 2014, p. 5:115.

108 Atikameksheng Anishnawbek, for example, noted that the funds it receives from AANDC for minor capital are generally used to service lots in preparation for home construction.

thriving business enterprises and unemployment rates as low as 4%. Given this reality, many communities will continue to be reliant on federal government funding for their housing.

Throughout the country, witnesses emphasized the need for a large federal investment in First Nation housing to address the shortage of housing and the maintenance of the existing housing stock:

> The problem or overarching issue in addressing the on-reserve housing and infrastructure gaps is the fact that there is just not enough money. You can slice it and dice it however many times you want, but when you throw two dollars up and it lands on the table, unless there is divine intervention, it's still two dollars. Money is going to be needed to address this issue.[109]

Similarly, the Assembly of First Nations (AFN) called for "massive federal investment to eliminate the accumulated backlog." [110]

H. Facilitating home ownership options

> *People want something different. They want to build a home that they can feel proud of. I think the difference is that pride of ownership; you can really see it.*[111]

The Committee heard that private home ownership on reserve can play an important role in beginning to address the housing shortage. John Beaucage, Chair of the Trustees, First Nations Market Housing Fund, described for the Committee how facilitating home ownership would allow the community to free up the existing, band-owned housing units for those who need it:

> We are also very cognizant that there are a lot of people in our First Nation communities who are in need of housing assistance, and we've seen in one community, Wemindji, where people have moved out of socially assisted houses and moved into home ownership, thus letting those socially assisted houses be open for other people who are in need. If we can look at that for, say, 25,000 units across the country, that will open up a lot of social housing units for people who do need them. So it's a bit of a domino effect that we're looking at, and as we start building up our portfolio of housing units, it will only help.[112]

The Committee heard that there is a growing middle class among First Nations people, and that, in some communities, there appears to be a generational shift toward embracing the possibility of

---

109 Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014, p. 3:10.

110 Madeleine Paul, Chief, Eagle Village First Nation, Quebec, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 1 February 2014, p. 3:104.

111 Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Market Development, RBC Royal Bank *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 4, 2nd Session, 41st Parliament, 4 March 2014, p. 4:74.

112 John Beaucage, Chair of the Trustees, First Nations Market Housing Fund, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 2, 2nd Session, 41st Parliament, 10 December 2013, p. 2:53.

private home ownership. Stewart Breaker, Service Area Manager, Siksika Housing Administration suggested that "[t]he older members hold that treaty right to housing. Those under age 40 want to have something to own rather than just having hand-outs. The environment is changing."[113]

Several witnesses expressed the conviction that if people own their own housing, they are more likely to take responsibility for maintaining their homes. Chief Duncan Michano in Pic River First Nation in Ontario told the Committee that "when people own their houses, they have a stake in it, they are proud of it, they care."[114]

Photo: Private home ownership is the norm in some First Nation communities (Campbell River, British Columbia).

The Committee has heard about several programs that First Nation communities have developed in order to make home ownership available to their members. Some communities, including Kitigan Zibi Anishinabeg, Curve Lake First Nation and Six Nations of the Grand River, have developed their own solutions, such as revolving loan fund programs, where First Nations lend capital to their members for home construction and/or repairs. Other communities have qualified for the First Nations Market Housing Fund (FNMHF), which allows their members to obtain conventional mortgages with the backing of the Band.

We Wai Kai First Nation on Vancouver Island learned about managing the construction of private housing by trial and error. In order to make sure that new subdivisions are built up as soon as possible, the community now allocates lots only when the Band member has immediate plans to build. This allows the community to maximize use of expensive housing infrastructure.

The Committee also heard that some of the homes which were constructed under CMHC's Section 95 also become privately owned. Once the mortgage has been paid off on properties built through CMHC's Section 95 program, some communities turn over the ownership to the residents who have contributed to the mortgage payments throughout the years. One of the benefits for the First Nation

[113] Stewart Breaker, Service Area Manager, Siksika Housing Administration, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, 28 May 2014, p. 6:151.

[114] Quotation noted in a site visit to Pic River First Nation on 17 September 2014.

was that the resident becomes responsible for the ongoing maintenance of the house. Frank Bighead of the Prince Albert Grand Council illustrated this through the example of the Lac la Ronge Indian Band in Saskatchewan:

> We evaluated the houses that the people were interested in purchasing. If they were beyond a certain age we could sell them for as little as $5,000. Depending on what kind of shape the house was in, we would mix and match programs, like the Residential Rehabilitation Assistance Program, and bring it to a certain level before we hand it over to the people so they have a fresh start. So then they sign an agreement saying, "No, I will not go bug the band office for a stove element." It's 100 per cent their responsibility from that day forward. That's the beauty of home ownership, in our view.[115]

Some communities have a great interest in private home ownership. These tend to be communities which have well-established own-source revenues or have high employment rates among their community members. Several witnesses also pointed out that not all communities are ready to move toward private home ownership.

In their travels to various First Nation communities across the country, members of the Committee were able to see how remote communities with high unemployment levels are not currently in a position to benefit from private home ownership options. Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Market Development, RBC Royal Bank provided examples of the limitations of private housing on reserve:

> As you move further north away from major urban centres, job opportunities are not available, or they are few and far between, and the opportunity for us to apply this particular program [RBC's On Reserve Housing Loan Program] in those communities is limited at the best of times.[116]

Despite some of the limitations inhibiting private home ownership, the Committee heard that moving forward on addressing the critical shortage of housing on reserve will require efforts to facilitate home ownership where there is a desire and a capacity on the part of individual First Nations and their members.

---

115 Frank Bighead, Director, Technical Services, Prince Albert Grand Council, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 28 May 2014, p. 6:131.

116 Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Market Development, RBC Royal Bank *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 4, 2nd Session, 41st Parliament, 4 March 2014, p. 4:72.

I. Capacity to administer housing stocks on reserve

> *The other thing I will share with you is this: We sit here in Thunder Bay. Thunder Bay has a mayor. Does he worry about the housing of the people? Does he worry about fixing the schools? Well, he has people to do that, but he doesn't deal with it himself. Sometimes, it's not fair to us either.*[117]

As mentioned above, on-reserve housing is managed through housing authorities reporting to chief and council or directly by chief and council. Those responsible for housing administer housing-related programs, take care of ongoing maintenance requests, and are increasingly involved in developing housing policies for their communities. Among other things, housing authorities are involved in the policies regarding the setting and collection of rent on reserve.

Managing large housing portfolios is a complex task. When there is no housing authority in place, the task falls on chief and council or the Band manager. This is a difficult task. While the benefits of having dedicated housing staff were highlighted in site visits and in the testimony, the Committee has heard that there are many challenges involved in finding, retaining, paying and training qualified staff. Some witnesses suggested that there is a great need for capacity development for managing housing. Roxanne Harper of Turtle Island Associates suggested that much more needs to be done to ensure that there are "qualified individuals to protect both the people and the property that exist on the ground."[118] Witnesses pointed out that there are communities with housing staff "who are not qualified to be managing millions of dollars' worth of real estate."[119]

The Committee has heard that there have been efforts at the federal level to support the capacity of First Nations to manage their housing portfolios. These have included workshops, training sessions, networking opportunities, and special initiatives through AANDC and CMHC. The First Nations Market Housing Fund (FNMHF) provides eligible communities with support for housing-related capacity, including "financial assistance for staff to obtain accounting designations and certifications in technical areas such as water, waste water, gas and oil installation, lands and property management."[120] These efforts to build a professional core in First Nation communities have been described as a key part of the solution to problems such as the enforcement of building codes.[121]

Some witnesses suggested that it would be helpful to some communities if they could apply to the FNMHF for the capacity development components only, without intending to use the fund for

---

117 Arnold Gardner, Chief, Eagle Lake First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014, p. 8:55.

118 Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates Inc., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 1 April 2014, p. 5:96.

119 Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates Inc., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 1 April 2014, p. 5:98.

120 John Beaucage, Chair of the Trustees, First Nations Market Housing Fund, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 2, 2nd Session, 41st Parliament, 10 December 2013, p.2:42.

121 See testimony of Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014. p. 3:39.

market housing. For example, while community leaders in Eskasoni recognized the capacity building benefits of the First Nations Market Housing Fund (FNMHF), officials noted that they found that the criteria to access the fund, in particular the governance criteria, are too restrictive and cumbersome. They suggested that their community would benefit from support at the front end, *in order to qualify for* the FNMHF. Bob Howsam, Executive Director of the Ontario First Nations Technical Services Corporation told the community "limiting the capacity development portion of that programming to communities that sign up for the program is a constraint on how effective that program and amount of money could be."[122]

In addition to managing a community's housing stock, housing managers across the country are involved in efforts to curtail maintenance costs by educating tenants and home-owners on reserve in basic home ownership and maintenance. This education can have important impacts on reducing the long-term maintenance costs and preventing serious maintenance issues such as the development of mould. The implementation of such education and remediation programs requires time and expertise, however. A dedicated housing authority or manager can play a key role in this.

Building Capacity for Housing Management and Inspection: Vancouver Island University

Vancouver Island University offers two programs that contribute to capacity development with respect to housing management and home inspection for First Nations communities:

The **First Nations Housing Manager Certificate Program** trains existing housing managers through six online courses. This comprehensive program provides courses in housing administration, finances, interpersonal communication, and construction and renovation basics. Students are encouraged to share their on-the-ground experiences with each other, and as part of the course, they develop a housing plan for their community. Because the course is offered online, housing managers can continue to work in their communities while strengthening their knowledge and skills. The course relies heavily on publicly-available CMHC educational materials, which provides students with an easy way to share their knowledge with their communities.

Vancouver Island University also offers a **First Nations Building Inspector Program**. This nine-week program teaches students a range of inspection techniques, including site, excavation, pre-backfill, pre-drywall and final inspections, and provides training on communications, first aid, and residential rehabilitation. Although the course is currently offered only on site, Vancouver Island University is transitioning the program into online delivery, which will allow for greater access to the program across the country. At this time, the program only confers certification for British Columbia First Nations inspections, but the university is working towards providing national certification both on and off-reserve with the goal of increasing employment opportunities for its graduates.

The Committee was fortunate to meet with so many exceptional housing managers. The Committee commends the dedication and hard work of so many housing managers who are devoted to finding innovative practices and solutions in First Nations across the country. The Committee has witnessed first-hand the impact that a housing manager can have in a community. Communities with housing managers were more likely to have transparent housing policies, to have and enforce building codes, to implement inspection and maintenance programs, and to collect rents to help maintain the housing stocks.

[122] Bob Howsam, Executive Director of the Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 4, 2nd Session, 41st Parliament, 5 March 2014, p. 4:90.

Some communities have implemented policies and bylaws dealing with housing, including rental policies. Witnesses reminded the Committee that enforcement of these is particularly challenging in small First Nation communities, particularly where the responsibility falls directly on chief and council without the support of a housing authority or other staff dedicated to housing. The testimony of Frank Bighead of the Prince Albert Grand Council illustrated this challenge:

> The truth of the matter is that, if somebody does not adhere to the bylaw, who is going to go and evict that person? … What politician would walk up to their neighbours or to one of their constituents' houses and evict them? You wouldn't be a politician very long.[123]

The Committee has heard that having the necessary staff resources in place is key to establishing a rental regime on reserve. Currently, First Nations who wish to hire a housing manager need to find funding from their own capital budgets or revenue to fund this position. Several witnesses[124] called for the federal government to provide dedicated funding for housing management and maintenance positions in First Nation communities as part of their core funding.

J. Lack of agreement on responsibility for housing on reserve

> *Is housing a treaty right? Is education a treaty right? Is water a treaty right? There seems to be a big, big misunderstanding between what we think and what the government thinks. There has to be some kind of movement toward that.*[125]

Housing on reserve is a responsibility that is shared by First Nation communities, and two federal government departments or agencies, AANDC and CMHC. The Committee has heard, however, that there is no agreement on the respective roles and responsibilities of each of these players with regard to providing housing. Additionally, the Committee has heard that in many communities there is some ambiguity about responsibility for the maintenance of housing; it is unclear whether this responsibility falls primarily on the individuals who live in the housing unit, the First Nations' leadership, or the federal government. This lack of clarity about responsibility for housing leads to a situation that Chris Maracle described as "a state of limbo" - a situation where the housing shortage continues to grow, and the current housing stock continues to deteriorate.

The Committee heard from a number of witnesses who claim that there is a treaty right to housing.[126] This view is clearly reflected in the testimony of Frank Bighead, Director, Technical Services,

---

123 Frank Bighead, Director, Technical Services, Prince Albert Grand Council, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 28 May 2014, p. 6:137.

124 Including Chief Shining Turtle, Chiefs of Ontario; Chief Perry Bellegarde, Federation of Saskatchewan Indian Nations; and Roxanne Harper of Turtle Island Associates.

125 Arnold Gardner, Chief, Eagle Lake First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014.

126 Some of these witnesses include Perry Bellegarde, Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations; Frank Bighead, Prince Albert Grand Council; Mike Morris, Councillor, Kasabonika Lake First Nation; as well as community leaders in many communities in northern Ontario such as Kitchenuhmaykoosib Inninuwug.

Prince Albert Grand Council, which reflects a position held by many First Nations people, particularly those from Ontario and from the prairie provinces:

> It is the Prince Albert Grand Council's position that Shelter as housing, renovations and related infrastructure is a Treaty Right and forms part of the Federal Trust and Fiscal Responsibility. The position is based on the special First Nations-Crown relationship dating back to the Royal Proclamation of 1763. Section 91(24) enhances this position in the *Constitution Act, 1867*, and Sections 25 and 34 of the *Constitution Act, 1982*. [127]

The Government of Canada, on the other hand, "does not recognize a universal entitlement to government-financed housing as either a treaty right or an Aboriginal right. It has taken the position that assistance for housing is provided as a matter of social policy."[128] The federal government maintains that there is shared responsibility for housing, with the responsibility of the First Nations partners as follows:

> First Nations own and operate housing on reserve and are responsible for the completion and ongoing management of housing projects. These responsibilities include rent collection, repair and maintenance, and ensuring that units constructed meet or exceed the requirement of the *National Building Code of Canada* or an accepted equivalent code.[129]

An evaluation of AANDC's on-reserve housing support suggested that "clarifying the definition of shared responsibilities could improve results."[130]

K. Responsiveness of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada to community challenges

> *The Indian Affairs person should know that particular First Nation and be able to talk on behalf of that First Nation to the regional office and say, "Look, they need this. What's the problem?"* [131]

There was a general consensus among First Nations people that their needs were not properly taken into consideration by federal officials in the development of legislation, policies and programs. Many First Nation communities in Ontario including Eagle Lake, Attawapiskat, Sandy Lake, Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, Ojibways of the Pic River, and Atikameksheng Anishnawbek First Nations complained that departmental officials did not come to visit their communities to see first-

127 Frank Bighead, Director, Technical Services, Prince Albert Grand Council, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 28 May 2014, p. 6:110.

128 Canada, Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples: Gathering Strength*, Vol. 3, p. 374.

129 Canada. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. *Comprehensive Audit : Attawapiskat First Nation*, 2012.

130 Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, *Evaluation of INAC's On-Reserve Housing Support*, February 2011.

131 Charles Baxter Sr., Housing Manager, Constance Lake First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014, p. 8:43.

hand the challenges that they face. They pointed out that they were often called upon to fill out reports and applications to meet criteria set by the department, a time-consuming process.

First Nations leaders expressed a concern that the urgency of the situations they faced was not fully grasped by the department. The testimony of Chief Arnold Gardner of Eagle Lake First Nation reflects a common concern expressed in site visits throughout the country – that departmental officials had not visited their community to see first-hand the housing and infrastructure challenges in that community :

> What I also want to share with you is that — and I will be honest, that's what I'm all about — I feel that our people have answers. I feel that we, as leaders, have answers. Unfortunately, a lot of the staff don't understand what they're talking about. We have a department of Aboriginal Affairs here in Thunder Bay. As far as I'm concerned, in the 20 years I have been a leader, I haven't been to their office more than maybe six times. They can't tell me because they don't come to our community.[132]

The need for consultation was highlighted by witnesses who appeared before the committee, as well as people the Committee met with in First Nation communities. Eminent Canadian architect Douglas Cardinal described how the lack of consultation has resulted in policies and programs that may not reflect community needs:

> I found that the major issue in the communities is a lack of listening to and respecting the people of the First Nations and very little consultation in developing various programs and systems, which don't grow from the people themselves but are in a sense designed and developed outside the community and pushed on the people as solutions that would be best for them. I think that lack of respect and real understanding of the First Nation communities is the reason for their dire situation.[133]

Some witnesses expressed a frustration that their communities were asked to fit into the programs offered by federal government departments and agencies, rather than taking the needs of First Nations as a starting point. For example, in Six Nations of the Grand River, located near the city of Brantford, Ontario, the Committee heard that leaders had been repeatedly invited to participate in the First Nations Market Housing Fund, even though that fund does not fit the current needs of that community; Six Nations has a large revolving loan fund, which it uses to finance those interested in mortgaging their home. This illustrates the dynamic that the Committee heard repeatedly – that communities were being asked to fit into pre-existing programs that do not meet their needs.

---

132 Arnold Gardner, Chief, Eagle Lake First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014 p. 8:55.

133 Douglas Cardinal, Architect, as an individual, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, 28 May 2014, p. 6:94.

L. Housing in remote and northern communities

There are many challenges which are common to remote communities in northern Canada. The Committee's visits to communities in northern Ontario confirmed the observations of Chief Shining Turtle of Whitefish First Nation, who described these northern housing needs as follows:

> Northern housing demands need particular attention. Housing of quality in the North is expensive to build. Houses are expensive to operate, and they're very difficult to maintain. Anybody that's had an experience in Northern communities will know that. This is attributed to the high cost of transportation, energy, building materials, shortage of skilled labourers, a short construction season and severe climates.[134]

The cost of construction in remote northern communities is compounded by the cost of transporting building supplies by barge or by winter road. When the winters are not cold enough for the opening of the winter roads, the materials must be flown into the community. Witnesses suggested that the funding levels for northern housing had not kept up with cost increases, making it even more difficult to build housing. These challenges are exacerbated by the fact that many of these communities have limited access to a local economy and face high unemployment levels, making it almost impossible for individuals to build their own homes. These communities are thus particularly reliant on the federal government to provide their housing.

> "There are no Canadian Tires or other stores in our community. The nearest one costs at least $1,200 to fly to it. Thus basic repairs are often uncompleted by householders due to the lack of ability to buy repair items." (Chief Theresa Spence, Attawapiskat First Nation)

While AANDC takes into account the increased costs of northern and remote communities through a remote and isolation index in their funding formula, witnesses remarked that this index is not reflective of the needs of these communities,[135] and that the amount allocated for the remoteness factor "must be greatly increased."[136]

In addition to the need for increased funding for northern communities, witnesses also told the Committee that it was necessary to develop appropriate and sustainable housing for the north which took into consideration "economic and environmental aspects as well as social, health, and cultural considerations."[137]

---

134 Chief Shining Turtle, Whitefish River First Nation, Chiefs of Ontario, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 2 April 2014, p. 5:120.

135 Alex McDougall, Chief, Wasagamack First Nation *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014, p. 8:66.

136 Kasabonika Lake First Nation. *Submission to the Senate Committee on Aboriginal Peoples*, 15 September 2014, p. 4.

137 Les Louttit, Deputy Grand Chief, Nishnawbe Aski First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, 15 September 2014 p. 8:84.

Given the particular challenges faced by northern communities, some witnesses called for the need to develop a northern housing strategy for northern and remote communities.[138]

M. Land management

The Committee's fact-finding missions have involved travel to First Nation communities operating under a variety of land tenure systems. Some of these communities operate under the *Indian Act* land management framework, and may rely on certificates of possession to allot individual land holdings on reserve. Others have opted into the *First Nations Land Management Act* (FNLMA) and have enacted their own zoning and residential land use laws. Westbank First Nation operates under a self-government agreement. Importantly, for self-governing and FNLMA First Nations the land provisions of the *Indian Act* no longer apply.

The Committee heard that some of the main barriers to home ownership on reserve stem from the *Indian Act*'s prohibition on the sale or conveyance of reserve lands to third parties and its restrictions on the seizure of reserve lands. The prohibition on the sale of lands limits the market for housing on reserves, and the restrictions on seizure mean that most financial institutions will not be willing to grant traditional mortgages for on-reserve properties.

The Committee heard from several communities about the innovative approaches they have used to facilitate home ownership under their existing land tenure systems. Innovative uses of land have also enabled economic development opportunities, which some First Nations, including Atikameksheng Anishnawbek, have used to re-invest in housing for their members. The Committee heard about the use of 99-year leases for housing and economic development opportunities under various types of land tenure. Westbank First Nation uses a particularly innovative approach to leasing, called "A to A leasing," whereby residents lease their land allotment to themselves, and use the lease as collateral for bank loans.

A to A leasing in Westbank First Nation

Westbank First Nation (WFN) is a community operating under a self-government agreement. Westbank First Nation uses an innovative approach to leasing that has allowed community members to obtain private mortgages. The community has used 99-year leasing for commercial development in the past, but has also begun to use this type of leasing for homeownership. In an approach WFN calls "A to A" leasing, a band member who has a land allotment may lease the allotment to him- or herself, and obtain a mortgage for this lease from a bank. The band member is essentially both landlord and tenant. In the event of a default, the bank may seize the lease, meaning that it would have the use of the land for the remainder of the 99-year lease, but title for the land remains with WFN. This approach creates a marketable interest in the land, and WFN does not have to be involved in the transaction.

The Additions to Reserves process, which this Committee studied in 2012, was also highlighted by witnesses as creating economic development opportunities providing much needed land for housing

[138] Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates Inc., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 1 April 2014, p. 5:82.

purposes. However, witnesses – including Eskasoni First Nation – suggested that this process was slow and cumbersome.[139]

The Committee also heard evidence from C. T. (Manny) Jules, Chief Commissioner of the First Nations Tax Commission, about his proposal for fee simple ownership in First Nation communities. Essentially, his proposal would require a transfer of title for reserve lands from the Crown to individual First Nations. Each First Nation could then transfer fee simple ownership to its members, or to third parties, if it chose to do so. Mr. Jules has suggested that this could be achieved through opt-in legislation.[140]

N. Funding for housing-related infrastructure

The Capital Facilities and Maintenance Program (CFMP) within AANDC is the main pillar of the Government of Canada's effort to support community infrastructure for First Nations on reserve.

The program's funding, which totals over $1 billion per year, is invested in four main areas: housing, education, water and wastewater systems, and other infrastructure (roads and bridges, fire protection, electrification, community facilities, etc.). The program has three funding streams – operations and maintenance (O&M), minor capital (for projects under $1.5 million) and major capital (for projects over $1.5 million).

The Committee has heard that First Nation communities have to make difficult choices about how to distribute their capital allocations. The funds allocated under this program need to cover renovations, housing, transportation, rehabilitation, septic and water systems, school additions, access roads, upgrades, new constructions, restoration, electrification, and waste management.[141]

Witnesses across the country also raised the important link between housing and housing-related infrastructure. Witnesses have suggested that the cost of housing-related infrastructure, such as water and sewage, is about $30,000 to $40,000 per lot. In Eskasoni, Nova Scotia, for example, the Committee heard that the community would like to be able to build more housing with its own revenue, but it needs the ability to access capital for housing-related infrastructure. Joe McKay, Manager, Technical Services, Meadow Lake Tribal Council told the Committee that there "there have been and are some communities that presently do not have adequate serviced lots to accommodate their housing construction plans."[142] This is a concern that was raised throughout the country. Community leaders in Sandy Lake, Atikameksheng Anishnawbek and Six Nations all mentioned that federal housing programs do not include funds for the servicing of lots, and that

---

139 Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. *Additions to Reserve : Expediting the Process* . 2012. 9th Report. 41st Parliament, 1st Session. http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/appa/rep/rep09nov12-e.pdf

140 For details on the proposal, see *First Nations Property Ownership Initiative*. The House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development studied this proposal in its 2014 *Study of Land Management and Sustainable Economic Development on First Nations Reserve Lands*.

141 Chief Shining Turtle, Whitefish River First Nation, Chiefs of Ontario, Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Evidence*, 2nd Session, 41st Parliament, Issue No. 5, 2 April 2014, p. 5:115.

142 Joe McKay, Manager, Technical Services, Meadow Lake Tribal Council, Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Evidence*, 2nd Session, 41st Parliament, Issue No. 5, 9 April 2014, p. 5:188.

some First Nations may not be able to take advantage of available funding for housing because they cannot afford the additional costs of surveying and servicing lots.

Harrold Calla identified the lack of residential subdivision infrastructure funding as a barrier for private home ownership on reserve. He told the Committee:

> There isn't any residential subdivision infrastructure funding available to First Nations because the government needs to address the water, so creating roads, sewer and water for residential subdivisions is scarce or non-existent.[143]

He suggested that one promising avenue to explore would be for CMHC to "provide credit enhancement for the support of infrastructure development, not just houses."[144]

Recognizing the great importance of housing-related infrastructure on the ability of First Nations to build new houses, the Committee will continue to explore this issue in the next phase of its infrastructure study.

[143] Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014, p.3:30.

[144] Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 29 January 2014, p.3:31.

WHAT THE COMMITTEE FOUND

It is undeniable that there is a serious housing situation in many First Nation communities throughout this country. Many communities face housing shortages. Existing housing is often of poor quality and in need of major repairs, which is in part due to high levels of mould contamination.

Some communities have been able to take advantage of economic development opportunities and to apply the proceeds from these toward housing and housing-related infrastructure. Other communities are not currently in a position to benefit from economic development, and will likely remain heavily reliant on federal government funding to meet their housing needs. A one-size-fits-all approach will not work for all communities. Moving forward will require a menu of options and approaches which can be adapted to local needs.

It is an inescapable fact that addressing the housing and infrastructure needs in many First Nation communities will require additional resources – both capital and human.The majority of witnesses suggested that the funding levels from the federal government for housing have been insufficient for a long time, and that the demand for housing is outpacing the capacity to meet that demand. The Committee agrees that the level of funding from the federal government is an important part of addressing the current housing situation. However, increased funding for housing is only part of the answer. The impact of funding can be maximized when the proper structures are in place: when the respective roles and responsibilities for housing are well understood; when the housing stock built with the support of the federal government is supplemented by other housing options, such as market housing, and financing options, such as revolving loan funds; when federal government funding programs accurately recognize the costs and challenges of building quality homes in northern and remote communities; and when communities have in place structures to properly manage and maintain their housing stocks. These are the foundational pieces which need to be put in place in order to make progress on the housing crisis which currently exists in many First Nation communities.

As the Committee continues to hear evidence on housing and infrastructure, it wishes to emphasize in this interim report the importance of making sure that the foundation is in place for addressing the critical housing situation in First Nation communities.

O. Getting the foundation right

In his brief to the Committee, the Auditor-General of Canada identified what he called structural impediments to making significant progress toward improving conditions in First Nation communities. These include "lack of clarity about service levels, lack of a legislative base, lack of an appropriate funding mechanism, and lack of organizations to support local service delivery."[145]

The Committee believes that these structural impediments apply to housing, and that addressing these structural issues is key to resolving the serious state of housing in many First Nation

[145] Michael Ferguson, Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, 5 February 2014, p. 3:73.

communities. In this chapter, the Committee outlines some of the main structural issues encountered by the Committee in its hearings and site visits. These include:

- the need for clarity regarding the respective roles and responsibilities of the federal government and First Nations with regard to the building and maintenance of housing;
- the need for flexibility to address the diversity of communities; and
- the need to support capacity at the local level for building and managing housing.

P. The need for clarity regarding the respective roles and responsibilities

Off-reserve, there are clear lines of jurisdiction relating to housing and infrastructure. Municipal governments are responsible for meeting the infrastructure needs of their communities. Municipalities put together urban plans which allow them to move forward in a systematic and organized way. They adopt bylaws and put in place the appropriate structures to enforce them. Provincial governments adopt building codes which provide minimum standards for the construction of homes. Municipal governments have the ability and responsibility to enforce these bylaws. Many municipalities have planning departments and housing departments.

The situation is quite different in many First Nation communities. Many of these do not have a planning department and a housing department to develop and enforce bylaws. In addition to this lack of capacity, there is also a lack of clarity on expectations in areas such as building codes. While there is an expectation on the part of the federal government that it is the responsibility of each First Nation to adopt and enforce building codes, this responsibility is not widely understood or acknowledged by First Nations. This has led to a deplorable situation where the majority of First Nations do not have in place enforceable building codes, and where they would not have the capacity to enforce these even if they did exist. This has had a serious impact on the quality of housing being built on reserve.

Similarly to the lack of clarity on building codes, there is a lack of clarity regarding who is responsible for paying for housing. Is it solely the responsibility of the federal government? Is there a role for the First Nation with its own revenues? Is there a role for the people living in the housing to contribute to the costs?

The Committee flags the importance of entering into dialogue with First Nations to clarify expectations in these areas. The Committee recognizes the need to clarify the roles, responsibilities and service levels in order to make progress in addressing the housing challenges on reserve. This clarification needs to incorporate meaningful consultation, as described by John G. Paul, Executive Director, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat in regard to building codes:

> You have to actually talk to the people at the receiving end of this in the communities to understand it from their view of the world, and then you hear it from the leadership and the management view of the world. Then you go up to the organizations and up to the AFN.[146]

[146] John G. Paul, Executive Director, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, 13 May 2014, p. 6:87.

Meaningful consultation and engagement with First Nations is important because the diversity between communities makes it impossible to develop solutions from a distance.

Q. The need for flexibility to address the diversity of communities

There are significant differences between First Nation communities. Some differences relate to their ability to benefit from economic development, while others relate to geographical location. Efforts to address the housing situation on reserve need to be responsive to these differences.

The Committee recognizes that making progress toward addressing the housing situation will require a menu of options. This menu includes efforts to facilitate market housing – including removing barriers and facilitating access to capital. Some First Nations, such as Curve Lake and Six Nations, have long-standing revolving loan funds which allow their members to purchase their own home. Others have taken advantage of the First Nations Market Housing Fund to expand the market housing options in their communities. Others rely on their own-source revenue to build housing or to put in place housing-related infrastructure such as roads and access to water and sewers. All of these approaches need to be supported, because the magnitude of the housing deficit on reserves cannot be addressed by additional funding from the federal government alone. This will require that the federal government work with the Assembly of First Nations to see how the department can facilitate and support revolving loan funds and other funding programs that have been shown to be successful at the community level.

The menu of options available to address housing needs on reserve also needs to be adapted to the realities faced by rural and remote communities. The Committee agrees with witnesses such as Roxanne Harper, of Turtle Island Associates, who emphasized the overwhelming need to develop a strategy for northern and remote communities. Such a strategy could address issues such as "a higher cost of construction, higher cost of maintenance and repairs, limited access to skilled labour, increasing cost of utilities, high unemployment or social assistance rates and, most of all, shorter life expectancy of a residential property in the North."[147]

R. The need to support capacity at the local level for building and managing housing

The Committee has heard that having in place sound housing policies relating to the administration and maintenance of housing improves the condition of the existing housing stock and creates the necessary conditions for attracting capital to expand the housing portfolio. For example, people who are building homes on reserve are putting pressure on their communities to implement an inspection process. Implementing these policies and procedures will require investments in human resources. The Committee emphasises the importance of having skilled people in place to manage the housing stock, to incorporate practices to make the housing financially and environmentally sustainable, to maintain the housing units, and to educate community members on home maintenance. The Committee heard that funding for housing managers should be part of the core funding which Bands receive for housing.

147 Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates Inc., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, 1 April 2014, p. 5:82.

One of the areas where having the necessary capacity is essential is in the collection of rent (alternatively known as "mandatory shelter payments"). Collecting housing rents can provide a source of revenue that would assist in repairs, renovation and construction of new housing. However, many First Nations do not have in place a rental regime for housing within their communities. Some of the reasons for this include lack of political support, insufficient staff resources to implement and enforce a rental regime, and the lack of a local economy which would provide the revenue base for charging rent. The Committee has heard that having the necessary staff resources and policies in place is key to establishing a rental regime on reserves.

The First Nations Market Housing Fund (FNMHF) supports community capacity in housing management, such as housing policies and the creation of a housing authority. The Committee heard that the capacity development component of the FNMHF has resulted in "a better qualified and experienced First Nation housing provider, a stronger community, and a leadership who understands the importance of economic development and economic sustainability in housing."[148] A number of witnesses told the Committee that they found the process to access the Fund to be too cumbersome. They suggested that it would be helpful to some communities if they could apply to the FNMHF for the capacity development components only, without intending to use the fund for market housing. This could be a way to expand the capacity development components of the FNHMF.

S. Two solitudes

The Committee found incredible challenges and inspiring success stories. The Committee recognizes the magnitude of the challenge relating to housing on reserves. Yet these challenges are not uniform across the country. There are two dramatically different stories to be told. In the most remote communities the Committee visited and heard from, the housing situation is critical and is intricately linked to the poverty of the First Nation and the people who live there. This is radically different from the housing situation in First Nation communities that have benefited from economic development and taken advantage of innovative building and funding opportunities. Finding a way forward will mean being attentive to both realities.

As it proceeds with its infrastructure study, the Committee is continuing to hear compelling testimony that will allow it to develop strong recommendations to ensure that First Nations people across the country can benefit from high quality housing options.

[148] Roxanne Harper, Vice-President, Turtle Island Associates Inc., *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No .5, 2nd Session, 41st Parliament, 1 April 2014, p. 5:82.

APPENDIX A: WITNESSES

Date	Witnesses	Brief
Tuesday, November 26, 2013		
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate; Tara Hutchinson, Senior Policy Analyst.	X
Canada Mortgage and Housing Corporation	Debra Darke, Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing; Jeannie Dempster, Director, Strategic Policy Coordination.	X
Wednesday, November 27, 2013		
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate; Annie Comtois, Senior Program Manager, Planning, Monitoring and Reporting Directorate; Patrick Haggerty, Senior Policy Manager, Innovation, and Major Policy Transformation Directorate; Paul Schauerte, Senior Policy Manager, Program Design and Regional Partnerships.	X
Tuesday, December 3, 2013		
First Nations National Building Officers Association	Keith Maracle, Vice President, Government Relations; John Kiedrowski, Project Manager.	X
National Aboriginal Economic Development Board	Dawn Madahbee, Vice-Chair.	X
Tuesday, December 10, 2013		
First Nations Market Housing Fund	John Beaucage, Chair of the Trustees; Deborah Taylor, Executive Director.	
Wednesday, January 29, 2014		
First Nations Financial Management Board	Harold Calla, Executive Chair.	X

Tuesday, February 4, 2014		
Health Canada	Ivy Chan, Director, Environmental Public Health Division, Interprofessional Advisory and Program Support, First Nations and Inuit Health Branch; Debra Gillis, Acting Director General, Interprofessional Advisory and Program Support, First Nations and Inuit Health Branch.	X
Canadian Institutes of Health Research	Nancy Edwards, Scientific Director, Institute of Population and Public Health; Malcolm King, Scientific Director, Institute of Aboriginal Peoples' Health.	X
Wednesday, February 5, 2014		
Office of the Auditor General of Canada	Michael Ferguson, Auditor General of Canada; Jerome Berthelette, Assistant Auditor General; Frank Barrett, Principal.	X
Tuesday, February 11, 2014		
Assembly of First Nations	Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief; Glenn Hudson, Chief, Peguis First Nation, Manitoba; Madeleine Paul, Chief, Eagle Village First Nation, Quebec.	X
Wednesday, February 12, 2014		
Aboriginal Firefighters of Canada	Arnold Lazare, Director; Richard Kent, Secretary and Treasurer.	X
Canadian Association of Fire Chiefs	John De Hooge, Fire Chief, Ottawa Fire Service.	
National Research Council Canada	Guy Gosselin, Director, Building Regulations, NRC Construction; Philip Rizcallah, Manager, Canadian Codes Centre, NRC Construction.	X

Tuesday, March 4, 2014		
BMO Financial Group	Jason M. Cameron, Director, Aboriginal Banking, Ontario Regional Division.	X
RBC Royal Bank	Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Market Development.	
Wednesday, March 5, 2014		
Ontario First Nations Technical Services Corporation	Bob Howsam, Executive Director; Wes Bova, President.	X
First Nations of Alberta Technical Services Advisory Group	Vaughn Paul, Chief Executive Officer.	
Tuesday, April 1, 2014		
Turtle Island Associates Inc.	Roxanne Harper, Vice-President.	X
Wednesday, April 2, 2014		
As an individual	Chris Maracle	
Chiefs of Ontario	Chief Shining Turtle, Whitefish River First Nation	
Curve Lake First Nation	Tammy Juszczynski Banks, Capital Projects Coordinator.	
Tuesday, April 8, 2014		
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	Daniel Leclair, Director General, Community Infrastructure Branch; Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate; David Smith, Director, Program Design and Regional Partnerships.	X
Employment and Social Development Canada	Irwin Bess, Director General, Federal Programs, Compliance Operations and Program Development Branch; Annik Wilson, Director General, Regional Operations and Compliance Directorate.	

Wednesday, April 9, 2014		
Meadow Lake Tribal Council	Merv Buckle, Advisor; Joe McKay, Manager, Technical Services.	
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Perry Bellegarde, Chief.	X
Tuesday, May 13, 2014		
Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat	John G. Paul, Executive Director.	
Wednesday, May 14, 2014		
As an individual	Douglas Cardinal, Architect.	
Tuesday, May 27, 2014		
Prince Albert Grand Council	Frank Bighead, Director, Technical Services; Vincent Genereaux, Housing Advisor, Technical Services, Housing Department.	X
Wednesday, May 28, 2014		
Siksika Housing Administration	Stewart Breaker, Service Area Manger.	X
Tuesday, June 17, 2014		
Canada Mortgage and Housing Corporation	Charles MacArthur, Senior Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing; Carla Staresina, Executive Director, Assisted Housing.	

Monday, September 15, 2014		
Temagami First Nation	Elizabeth (Liz) Potts, Housing Coordinator.	
Mishkeegogamang First Nation	Connie Gray-McKay, Chief; Donna Roundhead, Mental Health Counsellor.	
Lac Seul First Nation	Basil Goodchild, Housing Manager.	
Eagle Lake First Nation	Arnold Gardner, Chief.	
Constance Lake First Nation	Charles Sr. Baxter, Housing Manager.	
As an individual	Bryan Poulin, Associate Professor, Lakehead University.	
Wasagamack First Nation	Alex McDougall, Chief.	X
Attawapiskat First Nation	Theresa Spence, Chief; Katherine Hensel, Counsel; Monique Sutherland, Housing Manager; Wayne Turner, Executive Director.	X
Kasabonika Lake First Nation	Mike Morris, Councillor.	X
Muskrat Dam First Nation	Gordon Beardy, Chief.	X
Nishnawbe Aski First Nation	Les Louttit, Deputy; Charmaine McCraw, Economic and Resource Development Unit Manager.	X

SÉNAT SENATE
CANADA

LA SITUATION DU LOGEMENT DANS LES PREMIÈRES NATIONS :

Défis et réussites

Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

Février 2015

L'honorable Dennis Patterson, président
L'honorable Lillian Dyck, vice-présidente

Page couverture, photo du haut : Bâches recouvrant des toitures qui fuient, Première Nation Tsartlip, île de Vancouver

Page couverture, photo du bas : G'WIIGWAAMNAANIIN" (bâtir des maisons et acquérir des compétences), projet pilote en matière de logement et d'infrastructures, Première Nation d'Atikameksheng Anishnawbek, Ontario.

This document is available in English.

Disponible sur l'Internet parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 41e législature, 2ième session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant
www.sen.parl.gc.ca

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au 613-990-0088 ou
par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
41e LÉGISLATURE, 2ième SESSION

(16 octobre 2013 -)

L'honorable Dennis Glen Patterson
Président

L'honorable Lillian Eva Dyck
Vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Lynn Beyak
*James S. Cowan (ou Joan Fraser)
*Claude Carignan (ou Yonah Martin)
Tobias C. Jr. Enverga
Sandra Lovelace Nicholas
Wilfred P. Moore
Thanh Hai Ngo
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
Scott Tannas
* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :
Les honorables sénateurs Salma Ataullahjan, Douglas Black, Pierre-Hugues Boisvenu, Andrée Champagne, C.P., Jane Cordy, Don Meredith, Jim Munson, Bob Runciman, John D. Wallace et Charlie Watt.

Greffière du comité :
Marcy Zlotnick

Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement :
Julie Cool et Martha Butler

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 25 février 2014 :

L'honorable sénateur Patterson propose, appuyé par l'honorable sénatrice Bellemare,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes, et les solutions possibles, liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations, notamment :

a) le logement;

b) l'infrastructure communautaire (comme le traitement des eaux et des eaux usées, les écoles et autres bâtiments communautaires);

c) les possibilités novatrices de financement et de stratégies de collaboration plus efficaces;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarante et unième législature dans le cadre de son étude sur 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, que le Sénat a autorisée le 21 novembre 2013, fassent partie des documents reçus et des témoignages entendus dans le cadre de la présente étude;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2015 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary W. O'Brien

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES I

ORDRE DE RENVOI II

AVANT-PROPOS 1

MANDAT DU COMITÉ ET DÉMARCHE 3

INTRODUCTION 4

ÉTAT ACTUEL DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES 7

A. Portrait statistique du logement dans les réserves 7

B. Disponibilité du logement dans les réserves 8

C. Qualité des logements dans les réserves 9

D. Cadre juridique 10

E. Financement et programmes offerts par le gouvernement fédéral 11
1. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada 12
2. Société canadienne d'hypothèques et de logement 13
3. Santé Canada 15
4. Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations 16

LOGEMENT DANS LES RÉSERVES – CE QUE LE COMITÉ A APPRIS 17

A. La situation du logement dans les réserves varie beaucoup 17

B. Pénurie de logements et surpeuplement 20

C. Logements nécessitant des réparations majeures 24

D. Codes du bâtiment 29

E. Financement accordé par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et d'AADNC 33

F. Rôle du volet allocation-logement du Programme d'aide au revenu 35

G. Adéquation entre le financement fédéral et les besoins en matière de logement 36

H. Facilitation de l'accession à la propriété 39

I. Capacité de gestion des parcs immobiliers dans les réserves 42

J. Désaccord sur la responsabilité du logement dans les réserves 46

K. Réactivité d'Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada aux défis des collectivités 47

L. Le logement dans les collectivités éloignées et nordiques 49

M. Gestion des terres 50

N. Financement des infrastructures liées au logement 52

CONSTATATIONS DU COMITÉ 55

O. Solidifier les assises 56

P. Nécessité de clarifier les rôles et responsabilités de chacun 56

Q. Nécessité de faire preuve de souplesse pour répondre aux besoins des diverses collectivités 58

R. Nécessité de renforcer les capacités locales pour la construction et la gestion des habitations 58

S. Deux solitudes 60

ANNEXE A: TÉMOINS 61

AVANT-PROPOS

Lorsque le Comité a entrepris d'examiner la question des infrastructures dans les réserves, il a décidé de se concentrer d'abord sur le logement, parce que le logement est essentiel au bien-être des personnes, des familles et des collectivités. Une maison, c'est plus qu'un bâtiment, c'est un foyer. Pourtant, trop de membres des Premières Nations vivent dans des logements qui sont nettement inadéquats, alors que d'autres se heurtent à des obstacles qui les empêchent d'accéder à la gamme complète de logements libres hors réserve. La gravité de la situation a contraint le Comité à examiner en profondeur les problèmes de logement dès le début de l'étude des infrastructures.

Ce que le Comité a appris et vu sur le logement est convaincant. La piètre qualité des logements et la surpopulation dans de nombreuses collectivités sont dramatiques. Parallèlement, le Comité a été inspiré par les mesures novatrices prises par des gens créatifs dans de très nombreuses collectivités du pays. En effet, c'est en matière d'innovation que les Premières Nations ont accompli d'énormes progrès – mécanismes de financement, gestion foncière et matériaux de construction.

Lors de ses visites dans les collectivités des Premières Nations, le Comité s'est engagé à présenter la réalité telle qu'elle est. Dans le cadre de cet engagement, le Comité veillera à faire figurer dans le rapport provisoire la réalité et les difficultés des collectivités aux prises avec de graves pénuries de logements et des logements décrépits. Il veillera également à y faire figurer la réalité et les difficultés des celles qui profitent du développement économique et qui sont en mesure de construire des logements et des infrastructures de meilleure qualité. Ce rapport témoigne bien des deux extrêmes du spectre du logement, et de tout ce qui se trouve entre ces extrêmes.

Le Comité veut rendre justice avec exactitude et pondération aux témoignages entendus et présenter des recommandations bien réfléchies qui entraîneront des changements importants. Il voulait en proposer dans le rapport provisoire, mais il continue à entendre des témoignages importants sur le logement, car l'étude des infrastructures se poursuit. Il serait donc prématuré de formuler des recommandations à ce moment-ci.

Le présent rapport fait état de ce que le Comité a entendu et met en évidence les graves questions soulevées par les témoins. En outre, ce que le Comité a vu et entendu dans les communautés l'éclairera dans la suite de ses travaux. Dans son rapport final, le Comité entend proposer des recommandations importantes fondées sur une compréhension exacte des difficultés, en matière de logement et d'infrastructures, auxquelles sont confrontées les collectivités des Premières Nations.

Le Comité remercie les témoins qui ont pris le temps de raconter leurs histoires, de faire part de leurs difficultés et de leurs idées novatrices lors des audiences et des visites. Il tient particulièrement à remercier les collectivités visitées. L'accueil chaleureux qu'il a reçu l'a touché. Les chefs de ces collectivités ont pris le temps de discuter avec les membres du Comité et de leur faire visiter les lieux, et ont fait preuve d'ouverture et d'honnêteté en ce qui concerne leurs espoirs et leurs craintes. Le Comité a reçu le même accueil chez les gens qui lui ont ouvert leurs portes pour qu'il puisse constater par lui-même les problèmes courants. Ces gens lui ont fait confiance. Les membres du Comité leur en sont reconnaissants et s'engagent de nouveau à présenter d'importantes recommandations dans le rapport final qui tiendra compte de leurs témoignages. Unissons nos voix pour trouver des solutions créatives qui permettront aux peuples des Premières Nations de vivre dans des logements qu'ils seront fiers d'appeler leurs foyers.

MANDAT DU COMITÉ ET DÉMARCHE

Le logement et les infrastructures sont essentiels pour assurer le bien-être économique et social des collectivités des Premières Nations. Conscient de cela, le Comité a convenu de réaliser une étude de ces questions en deux phases, la première portant sur la situation du logement dans les réserves. Puisque pour avoir des logements de bonne qualité, il faut des infrastructures solides, le Comité se penchera dans un deuxième temps sur les infrastructures communautaires, notamment les routes, les ponts, les systèmes d'égout et d'approvisionnement en eau, les écoles et les immeubles communautaires. Il examinera aussi les solutions de financement novatrices permettant de répondre à ces besoins en matière de logement et d'infrastructures.

Dans le cadre de son étude sur la situation du logement, le Comité a tenu 21 réunions à Ottawa ainsi qu'une audience publique d'une journée à Thunder Bay. Il a entendu plus de 40 personnes et organismes, y compris des organisations autochtones nationales et régionales, des conseils tribaux et des groupes de services techniques de toutes les régions du pays. Il a aussi entendu des représentants de divers ministères et organismes fédéraux.

Le Comité était déterminé à visiter des collectivités des Premières Nations pour mieux comprendre les problèmes de logement dans les réserves au Canada en discutant de la question et des histoires de réussite avec les personnes les plus directement concernées. Le Comité s'est donc rendu dans 16 collectivités des Premières Nations en Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Il en a profité pour parler avec les dirigeants locaux, y compris les chefs et les conseils, les gestionnaires du logement et le personnel administratif, ainsi que des membres des communautés. Le Comité a été impressionné par l'acharnement à la tâche d'un grand nombre d'Autochtones partout au pays qui n'épargnent aucun effort pour que leur communauté puisse profiter de logements répondant aux normes les plus élevées. Certains d'entre eux – par exemple Garland Moses, gestionnaire du logement pour les Ojibways de la Première Nation de Pic River; Roxanne Harper, de Turtle Island Associates Inc.; et Keith Maracle, de l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations – y ont consacré toute leur carrière. Ces personnes ont apporté des informations précieuses sur les obstacles qu'ils ont eu à surmonter, et leurs interventions ont été essentielles à la préparation du présent rapport.

Dans le présent rapport intérimaire, le Comité relate ce qu'il a entendu et vu depuis qu'il a entrepris son étude. Il décrit les problèmes portés à son attention – et ils sont de taille. Il met également en lumière les pratiques novatrices qui ont aidé certaines Premières Nations à combler de manière exemplaire leurs besoins en matière de logement.

INTRODUCTION

Le Comité s'est rendu dans plusieurs collectivités des Premières Nations dans le cadre de son étude sur le logement dans les réserves. Des témoins partout au pays ont souligné la crise du logement qui sévit dans un grand nombre de ces collectivités au Canada, allant jusqu'à dire qu'il y a un état d'urgence[1]. Shawn (A-in-chut) Atleo, à l'époque chef national de l'Assemblée des Premières Nations, a décrit la situation dans ces mots :

> Les conditions de logement des Premières Nations sont inférieures aux normes, voire déplorables, et il s'agit d'un phénomène persistant qui prend de l'ampleur. Les programmes actuels en matière de logement ne répondent pas à la demande croissante pour de nouvelles unités d'habitation, demande suscitée par une croissance démographique supérieure à la moyenne, le surpeuplement des logements, les dommages occasionnés par les inondations et la détérioration des logements résultant de travaux de construction de piètre qualité et de la moisissure[2].

Les témoins, y compris les représentants ministériels, s'entendaient tous sur le fait qu'il y a une grave pénurie de logements dans les collectivités des Premières Nations et que les logements, dans un grand nombre d'entre elles, sont dans un état lamentable. Il n'est pas exagéré de dire qu'il existe un état d'urgence en matière de logement dans bon nombre de collectivités des Premières Nations.

Lorsqu'il a décidé d'entreprendre cette étude, le Comité savait qu'un grand nombre d'intervenants avaient réalisé des travaux importants sur les problèmes de logement dans les réserves auxquels font face bon nombre de collectivités des Premières Nations. De tels travaux ont été menés, entre autres, par la Commission royale sur les peuples autochtones, l'Assemblée des Premières Nations, le Bureau du vérificateur général du Canada et le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, lequel a publié un rapport intitulé *Le temps d'agir*, en 1992, ainsi qu'un rapport de suivi en 2007[3]. Même si, en 1996, la Commission royale avait dit avec optimisme qu'il serait « possible et souhaitable d'atteindre cet objectif en

---

1 Les Louttit, grand chef adjoint, Première Nation Nishnawbe-Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:107.

2 Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014, p. 3:112.

3 Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, *Septième rapport*, 39e législature, 1re session, 2007.

10 ans[4] », et que dans le rapport déposé en 2007 à la Chambre des communes, on demandait de prendre des mesures pour « élaborer et mettre en œuvre un plan d'action décennal pour le logement accéléré, coordonné et global. Ce plan doit répondre et remédier au manque important de logements de qualité convenable, de taille convenable et abordables qu'éprouve la population autochtone dans les réserves et hors réserves ainsi que dans le Nord », le Comité a le regret de constater que la situation du logement est encore très précaire dans la plupart des collectivités des Premières Nations. Beaucoup des problèmes signalés dans ces rapports persistent : surpeuplement, conditions de logement inférieures aux normes, manque de clarté quant à savoir qui est responsable de fournir et de payer les logements[5] et contamination par les moisissures. En même temps, plusieurs des avenues explorées pour sortir de la crise ont porté fruit. Le développement économique des collectivités des Premières Nations et les possibilités accrues d'accession à la propriété ont permis de créer des logements de bonne qualité dans certaines de ces collectivités. Lors de sa comparution devant le Comité, Shawn (A-in-chut) Atleo, qui était à ce moment-là chef national de l'Assemblée des Premières Nations, a déclaré :

> D'une part, je crois qu'il est extrêmement inspirant d'observer, partout où je me rends, la résilience des gens que je rencontre et avec lesquels je passe du temps, mais, d'autre part, j'estime qu'il est temps d'informer davantage les Canadiens à propos des besoins criants qu'éprouvent nos gens dans les domaines qui ont été mentionnés, car, selon moi, les Canadiens ne sont pas nécessairement au courant de l'existence des conditions que nous décrivons. Ils ne savent peut-être pas qu'il arrive que trois ou quatre familles vivent ensemble dans une même maison chauffée au moyen d'un poêle à bois ou d'une génératrice diesel, ou que nos collectivités ne disposent pas des infrastructures de base, ou qu'elles sont dotées d'infrastructures inefficaces en raison du financement inadéquat des projets d'immobilisations, de fonctionnement et d'entretien[6].

Ayant parcouru le pays pour constater de ses propres yeux la situation du logement dans différentes collectivités des Premières Nations, le Comité unit sa voix à celle du chef Atleo pour féliciter les peuples autochtones pour leur résilience et ténacité. Les chefs et conseils, les offices d'habitation et les gestionnaires du logement partout au Canada travaillent d'arrache-pied pour répondre à la demande de logements tout en maintenant le parc immobilier existant. Cependant, dans bien des cas, il est très difficile de satisfaire la

---

4 Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Vers un ressourcement*, vol. 3, chapitre 4, p. 426.

5 Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Vers un ressourcement*, vol. 3, chapitre 4, p. 374.

6 Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014, p. 3:111.

demande croissante en matière de nouveaux logements et de contrer la détérioration rapide des logements existants. Le Comité a également vu des logements très mal construits qui tombaient en ruine, des maisons auxquelles il manquait des fenêtres, dont le toit coulait ou qui étaient contaminées par la moisissure. Un peu partout au pays, on peut voir 16 ou 17 personnes vivant dans une même maison, souvent délabrée, de trois chambres à coucher. Dans certaines collectivités, des gens retournent vivre dans des immeubles condamnés, car ils n'ont pas d'autre endroit où aller. Des familles entières habitent dans de petites roulottes. La situation n'est pas digne d'un pays riche comme le Canada.

Tout en reconnaissant cette réalité et en lui accordant l'importance qu'elle mérite, le Comité tient tout de même à souligner que plusieurs collectivités des Premières Nations ont trouvé des moyens novateurs de combler leurs besoins en matière de logement. Certaines Premières Nations ont très bien réussi en utilisant et en développant des instruments financiers pour financer le logement, comme les fonds de crédit renouvelables; d'autres collectivités ont dynamisé le marché de l'habitation dans les réserves; et d'autres encore se sont lancées dans la conception architecturale innovante. Il y a des leaders en matière de logement dans les collectivités des Premières Nations qui sont déterminés à trouver des solutions pour que tous les membres de la communauté aient un endroit sécuritaire où habiter et se sentir chez eux. Ces réussites doivent être soulignées et partagées. Le présent rapport fait d'ailleurs ressortir ces réalisations tout autant qu'il attire l'attention sur les difficultés persistantes.

Le Comité s'est mis à la recherche de solutions concrètes, pratiques et novatrices aux problèmes du logement dans les réserves. Il poursuit son travail, car l'étude n'est pas terminée. Il continue de recueillir des témoignages auprès des Premières Nations afin de savoir ce qui ne fonctionne pas et de trouver des façons créatives d'améliorer la situation. Le Comité s'engage à présenter dans son rapport final des recommandations fermes dictées par ce qu'il aura entendu et vu tout au long de ses travaux.

ÉTAT ACTUEL DU LOGEMENT DANS LES RÉSERVES

Depuis quelque temps, des parties intéressées ont exprimé leurs inquiétudes au sujet de ce qu'elles décrivent comme la crise du logement dans les réserves, crise qui ne cesse de s'aggraver. James Anaya, alors rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, a déclaré en juillet 2014 que la situation du logement dans les collectivités des Premières Nations avait atteint un niveau critique[7]. Dans leurs rapports, la Commission royale sur les peuples autochtones, l'Assemblée des Premières Nations et le Bureau du vérificateur général du Canada ont fait état de divers problèmes, notamment le manque de logements, le surpeuplement, la contamination par la moisissure et le pourcentage élevé d'habitations nécessitant d'importants travaux de réparation. Les nombreux chevauchements entre le présent rapport et les conclusions du rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones publié en 1996 révèlent que nous connaissons depuis longtemps les graves problèmes de logement dans les réserves.

La situation et l'état des logements varient beaucoup à l'échelle du pays, et certaines collectivités bénéficient des avantages que peuvent procurer des maisons bien construites. Malheureusement, les conditions continuent de se détériorer dans un grand nombre de collectivités, et il manque de plus en plus de logements[8].

A. Portrait statistique du logement dans les réserves

On trouve dans la plupart des collectivités des Premières Nations une combinaison de maisons appartenant à la bande, de logements à louer et de maisons privées. En 2011, les logements appartenant à la bande représentaient 59 % des unités d'habitation dans les réserves, les logements à louer, 10 %, et les maisons privées, 31 %[9]. En guise de comparaison, 69 % des Canadiens non autochtones étaient propriétaires cette année-là[10].

Dans les collectivités des Premières Nations, le logement est généralement évalué en fonction de la disponibilité et du caractère adéquat des habitations[11]. Par disponibilité, on entend la taille du parc immobilier de la collectivité. Les pénuries de logements et le surpeuplement peuvent causer de graves problèmes de santé et de sécurité. Le gouvernement fédéral a noté qu'il fallait aménager davantage de terrains viabilisés pour

---

7 Assemblée générale des Nations Unies, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya: The situation of indigenous peoples in Canada*, 4 juillet 2014, p. 8 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

8 Assemblée des Premières Nations, *Stratégie nationale pour le logement des Premières Nations*, juillet 2013, p.1.

9 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Conditions de logement des ménages autochtones vivant dans des réserves, Canada, provinces et territoires, 2011, 2006 et 2001*.

10 Statistique Canada, *L'accession à la propriété et les coûts d'habitation au Canada*.

11 Voir, par exemple, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), *Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien*, février 2010.

élargir les parcs immobiliers dans les collectivités[12]. Le critère du caractère adéquat tient à l'état et à la qualité des logements. Outre le problème de surpeuplement, un grand nombre de logements dans les réserves ne répondent pas aux normes. Pour devenir adéquates, ces maisons doivent subir des rénovations importantes ou même être remplacées[13].

B. Disponibilité du logement dans les réserves

Même si beaucoup s'entendent sur le fait qu'il y a une grave pénurie de logements dans les réserves, on ne connaît pas bien l'étendue du problème. En 2011, l'Assemblée des Premières Nations évaluait à quelque 85 000 unités le manque à gagner[14]. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) estime qu'il en faut beaucoup moins (de 35 000 à 40 000 unités), mais il reconnaît que le besoin est grand[15].

Dans son rapport *Le Point* de 2011, le Bureau du vérificateur général du Canada a constaté que les investissements fédéraux n'avaient suivi ni le rythme de la demande en nouveaux logements dans les réserves ni les besoins de rénovation des logements existants[16]. Il conclut qu'en dépit des investissements fédéraux importants, la pénurie de logements dans les réserves s'est aggravée au cours des dernières années. Par ailleurs, la population autochtone s'accroît plus rapidement que le reste de la population canadienne, ce qui ne fera qu'augmenter les besoins en logements[17, 18]. L'Assemblée des Premières Nations calcule qu'entre 2010 et 2031, il faudra 130 000 nouveaux logements[19].

Bien que l'on mesure souvent la pénurie de logements à l'échelle du pays, il existe des différences d'une région à l'autre. Au Québec et au Labrador, par exemple, les investissements réalisés de 2006 à 2012 ont commencé à soulager les problèmes de surpeuplement dans les logements. Malgré tout, on estime qu'il faudra construire 9 400

---

12 AADNC, *Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien*, février 2010, p. 16.

13 AADNC, *Évaluation sommative du Programme d'immobilisations et d'entretien*, février 2010, p. 16.

14 Assemblée des Premières Nations, *Proposition prébudgétaire de 2011*, mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 12 août 2011, p. 5.

15 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p.1:32.

16 Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », *2011 Juin — Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*.

17 Statistique Canada (2011); et AADNC, « Données démographiques sur les Autochtones tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 », *Recherches et statistiques*.

18 Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Première nations dans les réserves », *2011 Juin — Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, paragr. 4.35.

19 Assemblée des Premières Nations, *Stratégie nationale pour le logement des Premières Nations*, juillet 2013, p.1.

nouveaux logements et rénover 5 000 logements existants dans ces deux régions[20]. En Saskatchewan, il semblerait, d'après les données, que la pénurie va en s'aggravant. En 2013, on comptait 14 583 maisons dans les réserves de la province. En 2011-2012, 374 ont été construites et 90 ont été démolies, ce qui représente un accroissement net de moins de 2 % et ne suit pas le rythme de la croissance de la population dans ces collectivités[21]. En outre, le nombre moyen de personnes habitant dans une même maison dans les Premières Nations de la Saskatchewan peut atteindre 8.43.

C. Qualité des logements dans les réserves

L'état d'une maison est déterminé par les besoins de réparation, la plomberie, l'électricité, le chauffage et l'exposition à des contaminants, comme la moisissure. Statistique Canada rend compte de la qualité des logements en déterminant la proportion des logements « nécessitant des réparations majeures [22] ». AADNC estime qu'un logement est satisfaisant s'il ne nécessite pas de travaux de rénovations majeures ou de reconstruction et qu'il possède une plomberie de base, c'est-à-dire l'eau courante chaude et froide, des toilettes intérieures et des installations de bain ou de douche[23].

Selon Statistique Canada, un logement nécessite des réparations majeures si, « selon le répondant, [...] il faut effectuer des réparations majeures lorsque la plomberie ou l'installation électrique est défectueuse, que la charpente des murs, des planchers ou des plafonds doit être réparée, etc.[24] ». En 2006, environ 44 % des résidents dans les réserves habitaient dans des logements qui, selon eux, avaient besoin de réparations majeures, comparativement à 7 % chez les non autochtones. On constate donc une hausse par rapport à 1996, année où 36 % des logements dans les réserves nécessitaient des réparations majeures.

Pour faire un suivi de la qualité des logements, AADNC recueille des données des Premières Nations et les entre dans une base de données. Selon une évaluation, réalisée en 2008, de la Politique d'AADNC du logement dans les réserves, la définition de ce qui constitue un logement adéquat a été modifiée en 2004-2005, ce qui a entraîné « une

---

20 Madeleine Paul, chef, Première Nation d'Eagle Village, Québec, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014, p.3:103.

21 Une comparaison entre les données de 2011 et de 2012 de la *Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence : Données sommaires* révèle que la population indienne inscrite en Saskatchewan a augmenté de 2,9 % au cours de la période.

22 Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuit, Métis et Premières Nations, Recensement de 2006*, n° de catalogue 97-558-XIE.

23 AADNC, *Rapport annuel sur l'infrastructure communautaire et le logement - Directives*, Numéro de l'ICD/Année financière : 41701 (2014-2015).

24 Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuit, Métis et Premières Nations, Recensement de 2006*, n° de catalogue 97-558-XIE, tableau 22, p. 52.

augmentation importante du nombre de maisons jugées adéquates[25] ». Dans le rapport sur le rendement ministériel 2012-2013 d'AADNC, 82 % des logements des Premières Nations étaient réputés adéquats[26].

D. Cadre juridique

Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au gouvernement fédéral l'autorité législative en ce qui concerne « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Édictée conformément à cet article, la *Loi sur Indiens*, qui régit la plupart des activités dans les collectivités des Premières Nations, est administrée par AADNC.

Le régime foncier dans les collectivités des Premières Nations diffère de manière importante de celui en place dans le reste du Canada. Conformément à la *Loi sur les Indiens*, la Couronne détient les terres sur les réserves « à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté ». La « propriété » des terres sur les réserves est donc distincte du titre en fief simple qui caractérise la propriété des terres hors réserve. L'article 89 de la *Loi* interdit la saisie des terres situées sur une réserve. Autrement dit, les membres des Premières Nations ne peuvent pas, contrairement aux Canadiens vivant hors réserve, offrir en garantie leur terre lorsqu'ils contractent une hypothèque. Par conséquent, bien des institutions financières hésitent à leur consentir un prêt hypothécaire traditionnel pour des propriétés situées dans les réserves. En outre, mis ensemble, les articles 24 et 28 de la *Loi* interdisent le transfert des terres sur les réserves à une entité autre que la bande ou des membres de la bande[27]. Ces dispositions limitent donc le marché du logement dans les réserves.

Certaines personnes, collectivités et organisations autochtones affirment que le logement est une obligation découlant des traités et des droits de la personne. Selon ces groupes, la Couronne est tenue, en vertu des droits issus de traités en matière de logement, de fournir aux peuples des Premières Nations des logements dans les réserves[28]. Le gouvernement fédéral estime pour sa part qu'il a pris une décision stratégique d'appuyer le logement

---

25 AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves*, rapport, février 2008, p. 15, note 10.

26 Ces résultats « reposent sur les données déclarées par les Premières Nations dans l'ICD sur le logement [Instrument de collecte de données] ». [Source : AADNC, Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013.]

27 Jack Woodward, *Native Law*, Carswell, Toronto, 2013, p. 284 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

28 Glenn Hudson, chef, Première Nation de Peguis, Manitoba, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014.

dans les réserves, mais qu'il n'est pas obligé de le faire aux termes de la loi et des traités[29].

Certains instruments internationaux portant sur les droits de la personne ont peut-être aussi une incidence sur le logement. Par exemple, l'article 23 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît le droit des peuples autochtones de définir et d'élaborer des priorités en matière de logement et « autant que possible, de les [programmes] administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions[30] ».

E. Financement et programmes offerts par le gouvernement fédéral

Dans les années 1960, ce qu'on appelait alors Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a mis sur pied un programme de logements qui lui permettait d'offrir des subventions pour faciliter la construction et la rénovation d'unités d'habitation dans les réserves[31]. Le programme a fait l'objet d'une évaluation en 1982, et il a alors été déterminé que « le rôle du gouvernement fédéral dans la livraison de résidence était désormais "secondaire"[32] ». En 1996, le gouvernement a établi la Politique du logement dans les réserves, celle qui est actuellement en place. Dans les collectivités qui décident de ne pas souscrire à cette politique, le programme de subventions des années 1960 continue de s'appliquer.

De nos jours, le gouvernement fédéral fournit aux collectivités des Premières Nations un appui en matière de logement dans les réserves surtout par l'entremise de programmes offerts par AADNC et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral investit environ 303 millions de dollars par année pour répondre aux besoins en logements dans les réserves, soit 146 millions de dollars par l'entremise d'AADNC et 157 millions de dollars, par l'entremise de la

29 Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », *2011 Juin — Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*.

30 Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : résolution adoptée par l'Assemblée générale*, 2 octobre 2007, A/RES/61/295, consultée le 29 décembre 2014 à l'adresse suivante : http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=471355bc2.

31 AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves*, rapport, février 2008, p. 5.

32 AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation de la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves*, rapport, février 2008, p. 5.

SCHL[33]. En moyenne, 1 750 nouveaux logements résidentiels sont construits et plus de 3 100 logements existants sont rénovés chaque année dans les réserves à l'aide de fonds fédéraux et d'investissements réalisés par les Premières Nations. AADNC et la SCHL remplissent des rôles différents en ce qui concerne les logements dans les réserves, mais le Comité a remarqué qu'ils semblent fonctionner en vase clos.

1. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

AADNC offre un soutien au logement dans les réserves principalement par l'entremise de trois programmes et initiatives : le financement destiné aux Premières Nations qui ont adhéré à la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves, le Programme d'aide au revenu et le Programme de garantie d'emprunt ministérielle.

La Politique de 1996 sur le logement dans les réserves a été créée afin d'offrir aux Premières Nations la souplesse nécessaire pour cibler les fonds vers les besoins de logement propres à leurs collectivités. Selon les représentants d'AADNC, les Premières Nations « reçoivent une allocation annuelle en immobilisations du ministère, calculée à l'aide d'une formule qui tient compte de la démographie et de l'éloignement. Les Premières Nations peuvent utiliser ces fonds pour répondre à différents besoins en logement, dont la construction, la rénovation, l'entretien, l'assurance, le renforcement des capacités, la réduction de la dette ainsi que la planification et la gestion de leur portefeuille de logements[34] ». Ce ne sont pas toutes les Premières Nations qui ont adhéré à la Politique de 1996 sur le logement dans les réserves. En effet, « Pour les Premières Nations qui ont choisi de ne pas participer au programme, dont celles de la Colombie-Britannique et quelques-unes de l'Ontario, le financement est injecté sous forme de subventions. Les Premières Nations envoient leur proposition à Affaires autochtones, et des subventions allant de 20 000 à 40 000 $ sont accordées selon les priorités. Elles sont investies dans des projets de construction ou de rénovation de logements[35]. ».

Pour les personnes à faible revenu vivant dans les réserves, AADNC offre le Programme d'aide au revenu. Ce programme prévoit un financement de 125 millions de dollars annuellement pour aider les bénéficiaires à payer un loyer, les services publics et d'autres

---

33 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:18; Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:25.

34 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibération du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:19.

35 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibération du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:20.

frais de logement connexes[36]. Le montant que chacun reçoit dans le cadre de ce programme varie en fonction du loyer à payer, de la taille de la famille et des montants maximaux assumés par le gouvernement provincial ou territorial en question.

Enfin, AADNC administre le Programme de garantie d'emprunt ministérielle, dont le but est de corriger les restrictions imposées par l'interdiction de saisie prévue au paragraphe 89(1) de la *Loi sur les Indiens*. Les garanties d'emprunt ministérielles procurent « une garantie subventionnée par le gouvernement sur les prêts hypothécaires sur réserve[37] ». La limite actuelle de la garantie pouvant être consentie est fixée à 2,2 milliards de dollars, dont 1,82 milliard a déjà été engagé. Près d'un tiers des habitations dans les réserves ont été financées à l'aide d'une garantie d'emprunt ministérielle[38].

En plus de ces trois programmes, AADNC offre un soutien au logement dans les réserves par l'entremise d'initiatives de financement ponctuelles. Plus précisément, de 2009-2010 à 2010-2011, il a consenti 400 millions de dollars pour corriger le problème des logements surpeuplés et délabrés dans les Premières Nations dans le cadre du Plan d'action économique du Canada[39].

2. Société canadienne d'hypothèques et de logement

AADNC et la SCHL jouent des rôles quelque peu différents en matière de soutien au logement dans les réserves. AADNC se concentre sur la collectivité elle-même en offrant du financement pour les travaux d'infrastructure liés à l'habitation et pour le développement du potentiel, tandis que la SCHL met en œuvre des programmes qui servent à financer la construction, la rénovation et la gestion des logements sociaux[40]. Elle offre aussi des outils de formation et de développement du potentiel pour aider les

36 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:19.

37 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:20.

38 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:20.

39 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:18.

40 Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:25.

Premières Nations à concevoir, à construire, à inspecter, à gérer et à entretenir les habitations dans les réserves[41].

Photo : La SCHL offre du soutien pour la construction de logements abordables dans les réserves (Première Nation de Membertou, Nouvelle-Écosse).

La SCHL offre aux collectivités des Premières Nations un soutien au logement par l'entremise des programmes ci-dessous :

- Le Programme d'assurance prêt dans les réserves avec garantie d'emprunt ministérielle (article 10) aide les membres des Premières Nations qui habitent dans les réserves et les conseils de bande à accéder à du financement pour la construction, l'achat ou la rénovation de maisons individuelles ou de logements locatifs collectifs[42].
- Le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95) aide les Premières Nations à construire, à acheter et à remettre en état des logements locatifs à prix abordable dans les réserves[43]. Selon la SCHL, ce programme a permis d'appuyer la construction de 469 logements sans but lucratif neufs et d'offrir des subventions à quelque 29 300 ménages vivant dans les réserves en 2012-2013[44].

---

41 Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:26.

42 SCHL, *Programme d'assurance prêt dans les réserves avec garantie d'emprunt ministérielle (article 10)*.

43 SCHL, *Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (article 95)*.

44 Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:26.

- Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) dans les réserves aide les Premières Nations et leurs membres à réparer les logements délabrés pour les rendre conformes aux normes minimales en matière de salubrité et de sécurité[45]. En 2012-2013, ce programme a soutenu la réparation de 1 144 maisons dans les réserves[46].

- Le programme Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA) aide les Premières Nations et leurs membres à payer pour les adaptations résidentielles mineures à des logements dans les réserves afin de permettre aux aînés à faible revenu de vivre plus longtemps en toute autonomie dans leur propre foyer[47].

3. Santé Canada

Bien que son rôle en matière de logement dans les collectivités autochtones soit plus restreint que celui d'AADNC ou de la SCHL, la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits de Santé Canada offre un programme de santé environnementale et publique. Selon Santé Canada, ce programme a pour objectif « de détecter et de prévenir les risques pour la santé environnementale et publique qui pourraient influer sur la santé des résidents des communautés des Premières Nations, ainsi que de recommander des mesures correctives visant à réduire ces risques[48] ». Entre autres, il vise à éliminer la moisissure dans les maisons et les immeubles communautaires dans les réserves.

En 2009, Santé Canada a lancé un programme de prévention de la moisissure afin de sensibiliser les peuples autochtones dans les réserves aux risques associés à la moisissure à l'intérieur des maisons. Dans le cadre de cette campagne, il a préparé et affiché sur YouTube quatre vidéos portant sur la manière de reconnaître la moisissure, les méthodes pratiques pour éliminer et prévenir la moisissure, et les effets de la moisissure sur la qualité de l'air et la santé. Ces quatre vidéos ont été regardées plus de 100 000 fois sur la page YouTube de Santé Canada. Il est juste de dire que le problème de la moisissure demeure important.

---

45 SCHL, *Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) – dans les réserves*.

46 Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:26.

47 SCHL, *Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA)*.

48 Debra Gillis, directrice générale intérimaire, Conseils interprofessionnels et aide aux programmes, Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 4 novembre 2014, p. 3:42.

4. Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations

On s'attend à ce que les collectivités et les membres des Premières Nations s'efforcent d'obtenir des fonds d'autres sources que le gouvernement fédéral pour répondre à leurs besoins en matière de logement, notamment des prêts du secteur privé. En 2007, le gouvernement du Canada a annoncé la création du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN)[49], soit un fonds de 300 millions de dollars, pour aider les membres des Premières Nations à accéder plus facilement à des prêts privés en vue d'acheter des maisons dans des réserves et sur des terres visées par un règlement.

> En décembre 2013, seulement 55 logements avaient été construits grâce au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations.

Le FLMPN est maintenant géré comme une fiducie indépendante par neuf fiduciaires provenant de collectivités des Premières Nations, du secteur privé des finances et du gouvernement fédéral. La SCHL s'occupe de la gestion des activités quotidiennes du Fonds, sous la supervision de fiduciaires. Deux grands services de base sont offerts aux communautés autochtones par l'entremise du FLMPN. Le mécanisme d'amélioration des termes de crédit sert à soutenir la garantie relative aux prêts à l'habitation, et le programme de développement du potentiel aide les collectivités des Premières Nations à mettre en place les politiques et les structures nécessaires pour avoir accès à ce mécanisme.

Lorsqu'il a été créé en 2008, le FLMPN devait permettre la construction de 25 000 habitations sur 10 ans[50]. Malgré l'engagement pris pour la mise en chantier de 3 700 logements supplémentaires, en décembre 2013, le FLMPN n'avait permis de bâtir que 55 logements[51].

---

49 Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *À propos du FLMPN*.

50 *Ibid*.

51 John Beaucage, président du conseil des fiduciaires, Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2e session, 41e législature, 10 décembre 2013, p. 2:54.

LOGEMENT DANS LES RÉSERVES – CE QUE LE COMITÉ A APPRIS

A. La situation du logement dans les réserves varie beaucoup

La situation des parcs de logements des Premières Nations est très diversifiée. Le Comité a vu de nouveaux quartiers qui ressemblent beaucoup à ceux que l'on trouve en dehors des réserves. Il a également été témoin de situations terribles, des gens vivant dans des immeubles condamnés, entassés dans des maisons envahies de moisissures, ou encore vivant dans de vieilles roulottes. Le Comité a entendu qu'il n'y avait pas de solution universelle au problème du logement dans les réserves. Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, a expliqué que chaque collectivité a des problèmes et des possibilités qui lui sont propres et qu'il est « dangereux de généraliser les problèmes et les solutions[52] ». Les solutions doivent être adaptées aux collectivités, en collaboration avec des partenaires tels que les différents ordres de gouvernement, les banques et d'autres sources de financement. Jason Cameron, directeur des Services bancaires aux Autochtones, Division régionale de l'Ontario du BMO Groupe financier, a aussi fait valoir ce point lorsqu'il a dit au Comité « j'hésiterais beaucoup à appliquer une solution unique, sans connaître les besoins particuliers d'une communauté ou d'une région[53] ». L'Assemblée des Premières Nations a demandé que soit établie une stratégie nationale sur le logement pour les peuples autochtones et que soit adoptée une approche globale qui s'étend « au sein d'un ensemble homogène [à] toutes les facettes du logement, qu'il s'agisse des fonds à injecter dans le logement social, de la construction de logements abordables ou de la mise en œuvre de programmes financés adéquatement qui offrent aux personnes dans le besoin des solutions facilitant l'accession à la propriété[54] ».

Les visites sur place ont fait ressortir les différences marquées entre les régions, en particulier entre les collectivités des Premières Nations isolées du Nord et celles au sud. Les collectivités auxquelles on ne peut accéder que par voie aérienne ou maritime ou par des routes d'hiver font face à des problèmes bien particuliers lorsqu'il s'agit de satisfaire leurs besoins en matière de logement et d'infrastructures. Le transport des matériaux de construction vers ces collectivités prend beaucoup de temps, sans compter qu'il est coûteux et souvent peu fiable. Il est donc difficile de construire, de rénover et d'entretenir des logements. Par ailleurs, certaines de ces collectivités ont de la difficulté à retenir les

---

52 Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 5 mars 2014, p. 4:89.

53 Jason Cameron, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Division régionale de l'Ontario, BMO Groupe financier, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 4 mars 2014, p. 4:73.

54 Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtone*s, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014, p. 3:114.

services d'inspecteurs en bâtiment qualifiés et de gens de métier et de professionnels. Les membres de collectivités isolées dépendent également presque exclusivement de leur Première Nation pour trouver un logement, et les solutions en matière de logements disponibles dans les villes et villages avoisinants pour atténuer la pénurie de logements dans les réserves sont restreintes.

Ces considérations géographiques ont aussi une incidence sur les débouchés économiques qui s'offrent aux collectivités des Premières Nations, un facteur qui influe de manière importante sur le parc immobilier dans les réserves. Les dirigeants communautaires des collectivités visitées par le Comité rapportent un taux de chômage allant de 4 à 85 %. Ce facteur influence grandement la capacité des personnes de payer un loyer ainsi que les types de logements qu'ils souhaitent avoir et dont ils ont besoin. Les collectivités situées près des centres urbains ou le long de routes très fréquentées ont de plus grandes possibilités de développement économique et affichent généralement un taux d'emploi plus élevé. Dans les collectivités au taux de chômage élevé, il est extrêmement difficile de faciliter l'accession à la propriété ou de mettre en place un régime de perception de loyer à part le fait d'utiliser la partie de l'allocation-logement des prestations d'aide sociale. En outre, les revenus autonomes, comme les taxes, les redevances, les recettes des entreprises commerciales et d'autres intérêts commerciaux, permettent de financer des projets en immobilisations et d'obtenir des fonds. Ces revenus servent parfois à bonifier, à gérer et à entretenir le parc immobilier. Les collectivités qui ne disposent pas de sources de revenus autonomes comptent beaucoup plus sur le financement offert par le gouvernement fédéral pour satisfaire les besoins en logements de leurs membres.

> Le Comité a observé une forte corrélation entre la qualité des logements et la situation économique des collectivités et des membres des Premières Nations. En effet, dans les collectivités disposant de sources de revenus autonomes et celles affichant des taux d'emploi élevés, la situation du logement est beaucoup plus susceptible de ressembler à celle qu'on retrouve dans le reste du Canada.

La proximité d'autres municipalités joue aussi sur la capacité des Premières Nations de satisfaire les besoins en infrastructures de leurs résidents. Les collectivités autochtones adjacentes à d'autres municipalités partagent parfois l'infrastructure municipale aux termes d'ententes de services municipaux. Le Comité a rencontré des représentants de plusieurs Premières Nations qui ont en place des ententes de services avec des municipalités voisines leur permettant de partager les coûts de services, comme l'approvisionnement en eau, la gestion des eaux usées, l'élimination des déchets solides et la protection contre les incendies. Il a aussi entendu des représentants de collectivités isolées qui sont seules pour fournir ces services à leurs résidents et en assumer les frais.

De même, les approches en matière de logement – par exemple la préférence accordée aux logements à propriété privée ou aux logements appartenant à la bande – varient

beaucoup parmi les collectivités des Premières Nations. Dans certaines collectivités, les gens ont depuis longtemps l'habitude d'être propriétaires de leur maison, mais dans d'autres, seulement « un petit pourcentage de gens […] veulent être propriétaire[55] ». Dans le premier cas, la majorité des membres peuvent acheter leur maison grâce à un fonds de crédit renouvelable de la collectivité ou en obtenant un prêt de la banque qui est garanti à l'aide du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations ou du Programme d'assurance prêt dans les réserves avec garantie d'emprunt ministérielle (article 10).

Dans certaines collectivités, les membres croient fermement qu'il existe des droits issus de traités en matière de logement et que le gouvernement fédéral a donc l'obligation de fournir un soutien au logement dans les réserves. Dans les collectivités où les membres n'ont pas l'habitude ou l'occasion d'être propriétaire, la plupart des logements appartiennent à la bande et ont été construits à l'aide de subventions et de programmes offerts par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) ou la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Conscients de l'importance continue d'un secteur du logement social solide, en particulier dans les collectivités qui ne disposent pas de revenus autonomes, des témoins ont aussi parlé du rôle de plus en plus important que joue le logement du marché dans les collectivités des Premières Nations. Comme l'a indiqué M. Genereaux du Grand conseil de Prince Albert :

> Nous avons maintenant des gens qui travaillent et qui peuvent acheter leur propre maison. Ces personnes deviendront les futurs modèles de rôle. Les gens seront inspirés par leur exemple et par le soin qu'elles apportent à entretenir leur maison. Le parc de logements en sera grandement accru, spécialement avec le Fonds pour les logements du marché destinés aux autochtones Premières Nations qui a été établi et qui est en croissance[56].

Ce n'est pas seulement le mode d'occupation des logements qui varie, mais la façon dont le logement est géré d'une collectivité à l'autre. Dans certaines, le logement est géré directement par le chef et le conseil. D'autres ont établi des offices d'habitation politiquement indépendants, qu'il s'agisse d'organismes constitués en personne morale dirigés par un conseil de direction sans affiliation politique ou d'un service qui fonctionne comme un ministère et qui rend compte au chef et au conseil. Quoi qu'il en soit, le Comité a appris que les gouvernements autochtones sont chargés de gérer et

[55] Vaughn Paul, président-directeur général, Groupe consultatif sur les services techniques des Premières Nations de l'Alberta, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 5 mars 2014, p. 4:110.

[56] Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2e session, 41e législature, 28 mai 2014, p. 6:137.

d'entretenir de vastes portefeuilles de logements et d'infrastructures, souvent avec peu de ressources financières et humaines.

La pratique consistant à percevoir une contribution financière pour le logement, que ce soit sous la forme de frais d'entretien ou de loyers, varie beaucoup d'une collectivité à l'autre. Le Comité a appris qu'un certain nombre de collectivités autochtones, comme celles de Kitigan Zibi Anishinabeg, de Membertou, des Ojibways de la Première Nation de Pic River, d'Atikameksheng Anishnawbek et des Six Nations de Grand River, travaillent à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques sur les loyers dans les réserves. Les loyers perçus sont une source de revenus qui peut aider à payer les réparations et les rénovations ainsi que la construction de nouveaux logements. Certaines collectivités s'opposent à une telle pratique, se fondant sur la conviction que les Premières Nations ont droit au logement[57]. D'autres Premières Nations n'ont pas mis en place de régime de perception de loyers à cause de l'absence de soutien politique, d'un manque de personnel pour mettre en place et appliquer un tel régime ou de l'absence d'économie locale offrant une base de revenu permettant d'exiger un loyer.

Étant donné la complexité et la diversité des problèmes auxquels sont confrontés les gens dans les réserves, les témoins ont insisté sur la nécessité de mettre au point un éventail de solutions qui tienne compte des difficultés particulières des collectivités. Ils ont précisé que ces options doivent prendre en considération les besoins des personnes qui ont le désir et les moyens de construire leur propre maison et ceux des membres et collectivités des Premières Nations pour qui cet objectif est inatteignable pour diverses raisons.

B. Pénurie de logements et surpeuplement

> *C'est une crise d'une très grande ampleur. Il va falloir construire des dizaines voire des centaines de milliers de logements. Quant aux logements actuels, il y en a beaucoup qui ont grand besoin d'être rénovés. Ça crève les yeux. Certes, nous avançons, mais la crise est toujours là, bien présente*[58].

Les témoins, y compris les représentants ministériels, s'entendaient tous sur le fait qu'il y a une grave pénurie de logements dans les collectivités des Premières Nations. Il manquerait de 35 000 à 40 000 logements selon Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et 85 000 selon l'Assemblée des Premières Nations[59]. Les témoins étaient

---

57 John Kiedrowski, *National Post*, « John Kiedrowski: Rents on reserves », 20 octobre 2014.

58 Harry Willmot, premier directeur, Expansion du marché autochtone, RBC Banque royale, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 4 mars 2014, p. 4:74.

59 Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014, p. 3:112.

aussi d'accord pour dire que l'accroissement de la population exacerbait le problème. Résultats : les listes d'attente pour un logement sont longues dans bien des collectivités des Premières Nations, et un grand nombre de personnes vivent dans des logements surpeuplés[60]. Harold Calla, président du conseil d'administration du Conseil de gestion financière des Premières Nations, a donné au Comité une idée des coûts financiers de ce manque à gagner : « Quels que soient les chiffres que l'on examine, la pénurie de logements représente de 3 à 5 milliards de dollars[61]. »

Les témoins et les représentants des collectivités visitées s'entendaient généralement pour dire qu'il est urgent de s'attaquer au problème du manque de logements et d'améliorer l'état lamentable dans laquelle se trouvent nombre des logements dans les réserves. Certains témoins, notamment Harry Willmot, premier directeur de l'expansion du marché autochtone à la RBC Banque Royale, ont employé le mot « crise » pour décrire la situation actuelle. À l'assemblée générale annuelle des 49 Premières Nations de la Nation Nishnawbe Aski (NNA) tenue récemment, les chefs ont adopté une résolution afin de déclarer l'état d'urgence en matière de logement à l'échelle de la NNA[62].

Les chiffres en soi ne disent rien des conséquences de la pénurie de logements. Des témoins ont expliqué ce que veulent dire ces données.

Le Comité a vu des familles qui, en l'absence d'autres solutions, vivaient dans des logements condamnés[63]. Dans la Première Nation de Kasabonika Lake, le Comité a appris que jusqu'à 14, 15 et même 17 personnes pouvaient s'entasser dans une maison de trois chambres à coucher en raison du manque de logements. Dans la Première Nation Siksika, 16 personnes habitaient dans une maison de 1 100 pieds carrés. À Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, trois adultes et quatre enfants se partageaient un logement de deux chambres à coucher dans un genre de roulotte.

---

60 Selon une évaluation réalisée en 2011 par AADNC (Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation du programme de logement dans les réserves d'AINC*, février 2011, p. 2), la proportion de logements « surpeuplés » est six fois plus élevé en milieu autochtone qu'ailleurs au pays.

61 Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 29 janvier 2014, p. 3:9.

62 Les Louttit, grand chef adjoint, Première Nation Nishnawbe-Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:107.

63 Le Comité a été témoin de ces situations au cours de sa visite dans la Première Nation Tsartlip. Il en a aussi été informé par Theresa Spence, chef, Première Nation d'Attawapiskat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:75.

Photo : À cause de la pénurie de logements, des gens vivent dans des bâtiments condamnés ou dans des roulottes pendant de longues périodes (Première Nation Tsartlip, Colombie-Britannique).

Dans la Première Nation Tsartlip, le Comité a appris qu'un incendie avait ravagé récemment une roulotte dans laquelle vivaient huit personnes, faisant un mort.

Le surpeuplement a des conséquences graves sur les personnes vivant dans ces conditions et les logements qu'ils occupent, notamment sur la santé. Le Comité a appris que le surpeuplement empêche les enfants de dormir assez pour réussir à l'école. Les services de protection de l'enfance menacent d'ailleurs de prendre en charge les enfants, car ils ne vivent pas dans un logement adéquat[64, 65]. Le chef Perry Bellegarde, de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, a dressé une liste percutante des effets du surpeuplement :

> Les logements surpeuplés et inadéquats entraînent la transmission de maladies contagieuses et d'autres conséquences pour la santé. Les enfants manquent d'espace pour jouer et pour étudier. Les tensions sont accrues au sein des familles, qui n'ont pas d'options pour se mettre à l'abri des violences. Les logements inadéquats bafouent un éventail de droits de la personne[66].

Le manque d'habitations pour les aînés dans les réserves est aussi étroitement lié à la pénurie de logements dans son ensemble. Dans la Première Nation d'Indian Brook, en Nouvelle-Écosse, les dirigeants ont souligné qu'il est important d'éviter d'envoyer les aînés dans des foyers à l'extérieur de la collectivité, étant donné qu'un grand nombre

64 Mémoire présenté par Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, septembre 2014.

65 Theresa Spence, chef, Première Nation d'Attawapiskat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:75.

66 Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 9 avril 2014, p.5:183.

d'entre eux ont vécu l'expérience des pensionnats. Les représentants de plusieurs collectivités en Ontario et en Colombie-Britannique s'inquiètent aussi de leur capacité à prendre soin de leurs aînés.

Le Comité a appris qu'à cause du manque de résidences pour personnes âgées, des aînés continuent de vivre dans des maisons qu'ils ne peuvent entretenir correctement et qui sont trop grandes pour leurs besoins. Pendant ce temps-là, d'autres familles sont toujours en attente d'un logement dans la collectivité. Cela fait ressortir l'interdépendance entre la question du logement et d'autres enjeux sociaux, comme les soins aux aînés. Même si les besoins en logements des aînés n'étaient pas l'un des points à l'étude, le Comité tient à souligner qu'il s'agit d'un enjeu important pour les Premières Nations.

En raison du surpeuplement dans les collectivités éloignées, des gens se retrouvent souvent sans toit. Les dirigeants de Sandy Lake ont expliqué que le phénomène de l'itinérance dans leur collectivité est distinct de celui dans le sud du pays. Lorsqu'une personne ou une famille perd sa maison, peu importe la raison, les membres de sa famille les prennent sous leur aile. Elles se promènent de maison en maison jusqu'à ce que l'on trouve une solution permanente, ce qui prend souvent beaucoup de temps. Lorsque les familles qui les accueillent habitent déjà dans des maisons trop petites pour leurs propres besoins, l'itinérance entraîne de graves problèmes de surpeuplement. Parfois, les familles n'ont d'autres choix que de quitter leur collectivité. Dans les collectivités éloignées, comme Kitchenuhmaykoosib Inninuwug dans le Nord-Ouest de l'Ontario, la pénurie de logements est la principale raison pour laquelle les gens vont s'installer dans les centres urbains[67].

Le surpeuplement accélère aussi la détérioration des immeubles en raison de la surutilisation des installations et de l'accumulation de la moisissure. Par exemple, à Sandy Lake, où les résidents doivent faire bouillir l'eau depuis 2002, les membres de la communauté vivent souvent dans des foyers surpeuplés, et parfois de grandes familles habitent dans des logements faits pour une personne. Le Comité a appris que faire chauffer l'eau pour tant de personnes augmente l'humidité dans la maison et contribue au développement de moisissures.

> « Je peux parler de développement économique à nos membres. Savez-vous ce que les gens me répondent, dans ma communauté? « Vous ne pouvez même pas nous offrir un toit pour que nos enfants soient en santé. » (*Arnold Gardner, chef de la Première Nation d'Eagle Lake*)

[67] Mémoire présenté par Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, septembre 2014.

La pénurie nuit aussi au développement économique. Le Comité a appris, par exemple, qu'il est presque impossible d'attirer des professionnels ou d'obtenir leurs services en raison du manque de logements[68].

C. Logements nécessitant des réparations majeures

Le Comité a constaté qu'il y a une grave pénurie de logements dans les réserves, mais le piètre état des habitations existantes dans nombre de collectivités est tout aussi troublant. Il ressort clairement des témoignages et des visites effectuées dans les différentes régions du Canada que les logements dans les réserves sont en pire état qu'ailleurs. Harold Calla, président du conseil d'administration du Conseil de gestion financière des Premières Nations, a présenté le calcul ci-dessous :

> [Il y a] en tout environ 108 000 unités de logement. Un relevé des conditions de logement dans les réserves indique que 37 p. 100 des unités ont besoin de réparations majeures et 34 p. 100 nécessitent des réparations mineures, soit environ 40 000 et 37 000 unités respectivement[69].

Au cours de ses visites dans différentes collectivités, le Comité a pu constater lui-même l'état des logements dans lesquels vivent bon nombre de membres des Premières Nations. Le Comité a visité des maisons dans la Première Nation de Sandy Lake, où les eaux usées refoulent régulièrement dans les toilettes, les bains et les lavabos, car l'infrastructure n'est pas adéquate. Le Comité a parcouru des collectivités où les toits de bien des maisons étaient recouverts d'une toile parce que les gens n'ont pas assez d'argent pour effectuer les réparations qui les garderont au sec jusqu'à l'hiver. Dans le Nord-Ouest de l'Ontario, nous avons vu des fenêtres placardées qui ne pouvaient pas être remplacées avant le prochain envoi de matériaux de construction sur les routes d'hiver.

---

68 Mémoire présenté par Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, septembre 2014.

69 Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, p. 3:9.

Photo : Moisissures dans une chambre partagée par plusieurs enfants (Première Nation de Sandy Lake, Ontario).

Les membres du Comité ont visité des demeures où les murs étaient à moitié moisis, demeures qui étaient toujours habitées par des familles comptant des enfants et des personnes âgées. Les chefs qui ont comparu devant le Comité lors de l'audience tenue à Thunder Bay étaient très désemparés de ne pouvoir rien faire pour corriger la situation terrible causée par les logements inadéquats. Alex McDougall, chef de la Première Nation de Wasagamack, a bien décrit la situation que vivent les chefs dans bien des collectivités touchées :

> Le peuple de Wasagamack vit dans des conditions qui les rendent beaucoup plus vulnérables à la maladie. Certains de nos membres ne peuvent pas quitter la ville pour revenir sur la réserve en raison de la situation du logement. La Première Nation reçoit sans cesse des lettres de médecins, de personnel infirmier et de membres pour demander un logement convenable ou des réparations. Or, nous n'avons pas assez d'argent pour donner suite à ces demandes[70].

Le Comité a entendu que les logements dans les réserves se détériorent plus rapidement que ceux hors réserves pour différentes raisons, notamment la mauvaise qualité des matériaux de construction utilisés, le manque d'information transmise aux résidents au sujet de l'entretien courant, le surpeuplement et le peu de fonds pour régler les problèmes liés à l'entretien. Plusieurs témoins ont indiqué que le surpeuplement contribuait de

[70] Alex McDougall, chef, Première Nation de Wasagamack, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:111.

manière importante à la détérioration des logements et au problème répandu de la moisissure dans les logements des Premières Nations.

> La moisissure est un grave problème à Sandy Lake, dans le Nord de l'Ontario. Pour diverses raisons (p. ex. matériaux de construction de qualité inférieure, surpeuplement et climat difficile), de la moisissure se forme rapidement dans les maisons de Sandy Lake, parfois même un an ou deux après leur construction. Un grand nombre de maisons ont été condamnées en raison de problèmes graves de contamination à la moisissure. Or, les besoins en logements sont si grands que des familles – certaines ayant même de jeunes enfants – choisissent d'y retourner.

Le Comité a appris que la présence de moisissures dans les logements des Premières Nations pose un grave problème d'entretien. Une foule de témoins ont indiqué que la moisissure constituait un problème pressant dont ils attribuaient la formation aux matériaux de construction de mauvaise qualité, à l'absence de drainage, au surpeuplement, à l'ignorance des occupants, qui ne savent pas quoi faire pour empêcher le développement de moisissures, et à une mauvaise conception des logements. Les logements des trois collectivités du Canada atlantique visitées présentaient des problèmes de moisissure, ce qui est attribuable en partie à la mauvaise conception des logements par rapport aux conditions existantes du sol. Le Comité a appris aussi que le problème des moisissures est en partie attribuable aux normes de construction plus strictes pour les maisons. En effet, beaucoup de propriétaires ne comprennent par les principes d'une ventilation adéquate ou ne savent pas comment utiliser les systèmes de chauffage, de ventilation et de conditionnement d'air (CVCA) pour contrôler l'humidité[71].

Dans plusieurs collectivités, le Comité a appris que des gens continuent d'habiter dans des maisons envahies par la moisissure, car ils n'ont pas d'autres places où aller :

> Lorsqu'il y a une grave pénurie de logements, la famille qui a besoin d'un foyer prend la décision de rester et de se contenter de ce qu'elle a en espérant que la situation s'améliorera[72]. [traduction]

Dans son témoignage devant le Comité, le vérificateur général du Canada a noté que les ministères fédéraux concernés n'ont pas accordé de fonds supplémentaires pour combattre la moisissure et qu'ils n'avaient pas déterminé l'ampleur du problème, ni évalué les coûts des mesures d'assainissement, ni mis en place les mesures prévues, ni

71 Le Comité a été informé de ce problème lors de plusieurs visites sur le terrain, dans le Nord de l'Ontario, et aussi dans un mémoire présenté par la collectivité de Kitigan Zibi Anishinabeg, au Québec.

72 Mémoire présenté par Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, septembre 2014.

respecté les délais fixés dans la Stratégie. Il a constaté que « les progrès accomplis en vue d'améliorer les conditions de logement dans les réserves n'étaient pas satisfaisants[73] ».

En raison de l'état des logements dans les collectivités des Premières Nations, il y a plus d'incendies et les taux de mortalité attribuables à des incendies sont plus élevés. Le taux de décès causés par le feu est 10 fois plus élevé dans les réserves que dans le reste du Canada[74]. Des témoins ont établi un lien entre le surpeuplement, l'état des logements dans les réserves et le nombre élevé de décès attribuables à des incendies dans les collectivités des Premières Nations. Des témoins ont également souligné la nécessité d'en faire plus pour informer les gens au sujet de la prévention des incendies et pour inspecter les logements afin de s'assurer qu'ils sont sécuritaires. Richard Kent, secrétaire et trésorier de l'Association des pompiers autochtones du Canada a dit ceci au Comité :

> Je m'occupe des enquêtes à la suite d'un incendie dans ma région et je trouve [la situation] déplorable quand je découvre que la cause de l'incendie aurait pu être évitée s'il y avait eu une inspection élémentaire du bâtiment auparavant. Si nous avions envoyé quelqu'un pour procéder à cette inspection élémentaire, il n'y aurait pas eu d'incendie[75].

Les dirigeants des Premières Nations dans l'ensemble du pays veulent répondre aux besoins d'entretien des maisons dans leurs collectivités, mais un grand nombre d'entre eux ne disposent pas des moyens financiers de le faire. Ils sont poussés par les résidents à effectuer les réparations essentielles, mais les coûts d'entretien courant peuvent être considérables. Roxanne Harper, de Turtle Island Associates, a déclaré que « [ce] qui est rapidement devenu difficile pour les Premières Nations, c'était d'assumer non pas le coût de construction, mais plutôt le coût de gestion du bien immobilier, le fait d'assurer la maison, d'y apporter les réparations nécessaires et d'effectuer un entretien minimum[76] ». Malgré ces besoins courants, le Comité s'est fait répéter qu'il n'y avait tout simplement pas suffisamment d'argent pour bien entretenir les logements. De même, un rapport

---

73 Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 5 février 2014, p. 3:68.

74 Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014, p. 3:112.

75 Richard Kent, secrétaire et trésorier, Association des pompiers autochtones du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 12 février 2014, p. 3:147.

76 Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 1er avril 2014, p. 5:88.

produit en 2011 par la vérificatrice générale indique que les investissements fédéraux n'avaient pas suivi le rythme des besoins de rénovation des logements existants[77].

Le manque de ressources financières limite souvent ce que peuvent faire les Premières Nations. Cependant, des témoins ont indiqué que la perception de loyers et la sensibilisation des occupants dans les réserves sont deux moyens employés par les collectivités pour tenter de satisfaire les besoins d'entretien. Le Comité a appris que les collectivités qui perçoivent des loyers disposent d'un certain revenu pour compenser les coûts d'entretien. Dans le cas contraire, les occupants n'aident pas à assumer les coûts d'entretien, ce qui exacerbe le problème d'insuffisance de fonds[78].

> « On enseigne aux gens comment vivre dans les maisons. Certaines de nos Premières Nations ne remettront pas à leur propriétaire la clé de leur nouvelle maison tant que celui-ci n'aura pas reçu de nous un certificat attestant qu'on lui a appris tout ce qu'il faut savoir sur la maison, y compris le côté financier — comment l'argent fonctionne. On est vraiment fiers de cette initiative. » (Frank Bighead, Grand conseil de Prince Albert)

Des témoins, comme l'architecte renommé Douglas Cardinal, ont réclamé plus de souplesse pour concevoir des logements appropriés sur le plan culturel et géographique. D'autres ont demandé des logements plus faciles à entretenir. Le Comité a pu voir un exemple novateur de logement demandant peu d'entretien à Atikameksheng Anishnawbek, où les logements étaient spécialement conçus pour faciliter la vie des gens peu habitués à gérer des éléments complexes comme les systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation.

Observations soulevées par les membres du Comité

Les membres du Comité ont soulevé un certain nombre d'observations fondées sur ce qu'ils ont constaté dans les collectivités des Premières Nations. Natif du Nord, le sénateur Sibbeston a rappelé au Comité que bien des habitants du Nord ont dû s'adapter à des changements rapides, dont le fait de vivre dans des logements préfabriqués. À son avis, il faut des programmes d'entretien des logements accessibles qui prennent en compte la situation. La sénatrice Greene Raine a constaté que, dans les collectivités nordiques et éloignées, la construction des logements ne semblait pas tirer profit des matériaux locaux et des méthodes de construction traditionnelles. Elle a souligné la possibilité d'intégrer les méthodes de construction appropriées sur le plan traditionnel et géographique pour bâtir des logements sûrs, sains et exempts de moisissure.

Des témoins ont également indiqué qu'il faut montrer aux résidents comment assurer l'entretien de leur domicile[79]. Le chef Perry Bellegarde a insisté sur le fait que la

---

77 Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Les programmes pour les Premières nations dans les réserves », *2011 Juin — Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, paragr. 4.39.

78 Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 1er avril 2014, p. 5:91.

79 Des dirigeants de la Première Nation de Pic River, d'Atikameksheng Anishnawbek, de Six Nations, entre autres, ont parlé de l'importance de la sensibilisation des occupants.

sensibilisation des occupants est un moyen efficace d'aider les gens à se rendre compte que le logement qu'ils occupent est plus qu'un simple logement, qu'il s'agit de leur foyer[80]. Plusieurs témoins ont parlé avec enthousiasme de « Ma maison est mon tipi », un programme conçu par des enseignants de l'Alberta à l'aide de fonds obtenus de la SCHL. Ce programme apprend aux enfants de la maternelle à la douzième année comment entretenir sa maison ainsi que l'importance du logement pour la collectivité et la famille[81].

D. Codes du bâtiment

Selon des témoins, le vide réglementaire menant à la non-application des codes du bâtiment dans les réserves est l'une des raisons pour laquelle la qualité des logements dans les réserves laisse à désirer. Les témoins ne s'entendaient pas sur la façon de procéder pour corriger la situation. Certains estimaient qu'il était nécessaire d'adopter une loi fédérale, tandis que d'autres ont insisté sur la nécessité d'accroître la capacité et de consulter les Premières Nations avant de présenter un projet de loi.

Les représentants ministériels ont informé le Comité que les Premières Nations sont responsables du respect des codes de bâtiment applicables. Karl Carisse, directeur principal de la Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, affirme qu'il revient aux chefs et aux conseils de s'assurer que les logements sont construits conformément aux normes de construction[82]. Debra Darke de la Société canadienne d'hypothèques et de logement a informé le Comité que « c'est la Première Nation qui a la compétence dans ce domaine. C'est donc à elle que revient la responsabilité de faire respecter les codes sur la réserve. Elle agit un peu comme une municipalité, en fait[83] ».

Pendant l'étude, une modification a été apportée en matière de respect du code du bâtiment pour les projets de construction de logements financés par la SCHL. Depuis le 1er avril 2014, les Premières Nations sont tenues de soumettre à la SCHL des certificats

80 Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule no 5, 2e session, 41e législature, 9 avril 2014, p. 5:183.

81 Chris Maracle, à titre personnel, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule no 5, 2e session, 41e législature, 2 avril 2014, p. 5:127.

82 Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule no 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:33.

83 Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement, Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule no 1, 2e session, 41e législature, 26 novembre 2013, p. 1:34.

de conformité avec le code à au moins trois étapes de la construction d'une maison[84]. Certaines collectivités ne disposent pas de personnel qualifié pour mener ces inspections. Plusieurs conseils tribaux réussissent à mettre à la disposition d'un certain nombre de collectivités du personnel qualifié. Toutefois, des témoins craignent que les conseils tribaux ne puissent pas continuer à assurer ces services en raison des réductions récentes de l'aide fédérale[85].

L'article 81 de la *Loi sur les Indiens* confère aux Premières Nations le pouvoir de prendre des règlements administratifs aux fins de la « réglementation de la construction, de la réparation et de l'usage des bâtiments, qu'ils appartiennent à la bande ou à des membres de la bande pris individuellement ». Le Comité a toutefois appris que seulement quelques Premières Nations avaient adopté des règlements relatifs au logement en vertu de cette disposition de la loi. Pour mettre en place un régime d'inspection du logement à l'étape de la construction, les collectivités doivent adopter des règlements qui exigent le respect des codes du bâtiment. Le Comité a appris qu'en l'absence d'une telle réglementation, les inspecteurs ne semblent pas autorisés à fermer un chantier ou à obliger les entrepreneurs à corriger les défauts de construction qui vont à l'encontre du Code national du bâtiment ou d'autres normes[86].

Une petite minorité de collectivités des Premières Nations ont adopté des codes de construction et des règlements sur le logement et la sécurité-incendie, et ont commencé à mener des inspections, mais bien d'autres estiment que ce rôle ne leur revient pas. John Kiedrowski, de l'Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations (ANABPN), a indiqué que, selon l'examen mené par son organisme des règlements administratifs présentés par les Premières Nations au gouvernement fédéral, seulement 20 collectivités ont mis en place des règlements administratifs visant à s'assurer que les logements sont construits conformément aux normes du Code national du bâtiment[87]. Vincent Genereaux du Grand conseil de Prince Albert a confirmé cette observation :

> Dans la pratique, peu de règlements exigent la conformité aux codes du bâtiment et de prévention des incendies ainsi qu'aux règlements de zonage et de construction, et aucun système de

84 John G. Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2e session, 41e législature, 13 mai 2014, p. 6:89.

85 Ont soulevé ce point Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates, 1er avril 2014; et Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, 5 mars 2014.

86 John Kiedrowski, Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations, *First Nations Housing and Building Crises: Management of the Change Process*, 30 mars 2013, p. 4 [EN ANGLAIS SEULEMENT].

87 John Kiedrowski, gestionnaire de projet, Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2e session, 41e législature 3 décembre 2013, p. 2:8.

> délivrance de permis n'est en place pour s'assurer que les maisons sont construites selon les normes du Code[88].

Le fait que certaines ententes de financement des infrastructures exigent de l'entrepreneur, de l'ingénieur ou de l'architecte qu'il fournisse les inspecteurs pour un projet est l'un des problèmes du système actuel de respect du code. Selon Keith Maracle de l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, « on confie au renard la surveillance du poulailler », une situation où l'inspecteur est amené à collaborer avec l'entrepreneur s'il veut obtenir d'autres contrats[89].

Même lorsque sont adoptés des codes de construction, le Comité a appris qu'un grand nombre de collectivités n'ont pas les moyens de les faire appliquer[90], comme l'a indiqué Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation :

> Je dirais que la majorité manque de ressources internes et a difficilement accès aux services de professionnels accrédités[91].

Vincent Genereaux du Grand conseil de Prince Albert a indiqué qu'en raison du nombre croissant de logements appartenant à des particuliers et financés par le secteur privé dans les réserves, les Premières Nations pourraient être poussées à adopter des codes de bâtiment dans les réserves. Il a mentionné que le Grand conseil de Prince Albert a entrepris de mettre au point une stratégie d'obtention de permis de construction en réponse à la demande des prêteurs et des propriétaires participant au programme d'accession à la propriété, qui prend de plus en plus d'ampleur[92].

Pour que les logements que l'on trouve dans les collectivités des Premières Nations soient conformes aux normes en place ailleurs au Canada, certains témoins, notamment John Kiedrowski de l'Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations, ont proposé l'adoption d'une loi fédérale exigeant l'adoption de codes de

---

88 Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2e session, 41e législature, 27 mai 2014, p. 6-117.

89 Keith Maracle, vice-président, Relations gouvernementales, Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, *Délibération du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2e session, 41e législature, 3 décembre 2013, p. 2:14.

90 Ce point a été soulevé, entre autres, par Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations; Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, et Merv Buckle, conseiller du Conseil tribal de Meadow Lake.

91 Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 5 mars 2014, p. 4:90.

92 Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2e session, 41e législature, 27 mai 2014, p. 6:125.

bâtiment dans les réserves. De même, John de Hooge, parlant au nom de l'Association canadienne des chefs de pompiers, a recommandé l'adoption d'une « loi fédérale devant faire respecter le Code national du bâtiment et la protection contre les incendies dans les communautés des Premières Nations[93] ».

Sans nécessairement rejeter l'idée d'une loi exigeant l'application de codes du bâtiment dans les réserves, plusieurs témoins ont insisté sur le fait qu'il est important de mettre en place les moyens et les ressources nécessaires pour faire respecter et appliquer ces normes. Selon des témoins, il faut faire en sorte que les collectivités des Premières Nations ont les ressources humaines requises pour faire appliquer les codes du bâtiment qui seront mis en place. Le Comité a appris que « la majorité [des collectivités] manque de ressources internes et a difficilement accès aux services de professionnels accrédités[94] ». La capacité pose un grave problème en particulier dans les petites collectivités éloignées. Merv Buckle, conseiller du Conseil tribal de Meadow Lake, a expliqué les difficultés liées à l'application des codes du bâtiment dans ces collectivités :

> Les coûts deviennent prohibitifs. Les chefs et les conseils veulent-ils que les travaux de construction se fassent en conformité avec le code national du bâtiment? Bien entendu. Je dirais que c'est le cas de tous. Le problème, c'est la logistique dans une situation où une collectivité se trouve à 400 kilomètres de Meadow Lake, à 600 ou 700 kilomètres de Prince Albert et de Saskatoon. C'est le problème qui se pose lorsqu'on veut faire venir des gens qui ont la qualification et les permis qu'il faut pour inspecter les logements[95].

Le Comité a entendu que les pratiques de construction varient beaucoup au sein des collectivités des Premières Nations. Certaines, comme celle de Membertou, ont adopté leur propre code du bâtiment et estiment que leurs normes sont supérieures aux exigences prévues dans le Code national du bâtiment. Certaines collectivités et conseils tribaux ont mis en place la capacité de réaliser des inspections, mais d'autres n'en ont pas les moyens.

---

93 John de Hooge, chef de pompier, Service d'incendie d'Ottawa, Association canadienne des chefs de pompiers, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 12 février 2014,p. 3:146.

94 Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 5 mars 2014, p. 4:90.

95 Merv Buckle, conseiller, Conseil tribal de Meadow Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 9 avril 2014, p. 5:193.

Innovation en matière de normes de construction

Norme de développement durable des Premières Nations (NDDPN)

La Première Nation Atikameksheng Anishnawbek en Ontario a été sélectionnée pour former un partenariat avec l'Assemblée des Premières Nations (APN) et le Groupe Holmes, créé par le célèbre expert en amélioration domiciliaire Mike Holmes. Le but du projet est de bâtir dans les réserves des logements abordables et durables et de mettre au point une norme de développement durable pour les Premières Nations (NDDPN) qui servira de guide aux Premières Nations et à tous ceux qui cherchent à bâtir des logements de qualité, abordables, à haut rendement énergétique et faciles d'entretien. L'APN mettra la NDDPN à la disposition de tous les intéressés une fois qu'elle aura été traduite. La Première Nation Atikameksheng Anishnawbek applique le Code du bâtiment de l'Ontario aux logements construits sur son territoire, mais elle tient aussi compte des éléments de la NDDPN.

Les témoins ont convenu que tout projet de loi devrait être établi en consultation avec les Premières Nations. Plusieurs ont insisté sur l'importance de consulter les collectivités pour trouver une solution au vide réglementaire touchant l'application des codes du bâtiment.

E. Financement accordé par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et d'AADNC

Le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, aussi connu sous le nom d'article 95, a pour but d'aider les Premières Nations à construire, acheter, remettre en état et administrer dans leurs collectivités des logements locatifs de taille et de qualité convenables à prix abordable. Grâce à ce programme, la SCHL verse une contribution aux Premières Nations afin de les aider dans le financement et l'exploitation d'ensembles de logements locatifs sur une période de 15 à 25 ans.

Le Comité a appris qu'à cause de la façon dont le financement est annoncé et dont les fonds sont décaissés dans le cadre de ce programme, les collectivités se heurtent à de graves difficultés; que l'instauration d'un concours annuel de financement a grandement compliqué la réalisation d'une planification communautaire appropriée; et que le soutien financier accordé par le gouvernement fédéral pour l'entretien continu des logements est trop faible.

Les collectivités des Premières Nations de partout au pays ont fait savoir au Comité que les programmes de financement sont difficiles à administrer. Des témoins se sont plaints des délais souvent longs entre le moment du dépôt d'une demande pour des logements et celui de l'annonce du financement. Ces délais exercent une forte pression sur les collectivités puisque les fonds alloués doivent être dépensés avant la fin de l'exercice

courant. Le Comité a appris que cela compliquait l'organisation des travaux de construction, particulièrement en hiver, saison pendant laquelle il est pratiquement impossible d'entreprendre des mises en chantier.

En plus des retards dans l'obtention des fonds, des témoins de partout au pays ont parlé des annonces de financement faites au début de l'automne pour des unités devant être construites avant la fin de l'exercice (31 mars). En plus de devoir relever le défi de construire des habitations en automne et en hiver, il faut composer avec les retards de financement dus au fait qu'il faut prouver que la première phase de construction est terminée avant de recevoir les fonds pour la deuxième phase. Le témoignage de Stewart Breaker, de la Première Nation de Siksika, résume les problèmes dont le Comité a entendu parler un peu partout au Canada :

> Une fois les travaux d'excavation et la pose des fondations terminés, on a franchi la phase 1. Il faut tout faire en même temps, faire venir l'inspecteur de la SCHL qui valide les travaux et envoie une confirmation à la SCHL. Ensuite, il faut attendre quatre à six semaines pour recevoir le financement de la phase 2, qui correspond à la charpente de la maison. Et ainsi de suite [...] Donc, on se retrouve au beau milieu de l'hiver, et on n'en est qu'à la phase 2. La charpente est construite, mais il y a du vandalisme et des incendies volontaires, alors comment voulez-vous que tous ces logements soient prêts en même temps[96]?

Dans certaines collectivités du Canada atlantique que le Comité a visitées, des gardiens de sécurité surveillaient des chantiers de construction, car à cause des retards attribuables au processus de financement, certains chantiers laissés en plan risquaient d'être vandalisés ou la cible d'incendies criminels. Des témoins ont demandé que la SCHL fasse preuve de plus de souplesse dans l'attribution des fonds en vertu de l'article 95, faisant remarquer que si les engagements budgétaires et financiers du gouvernement portaient sur des projets pluriannuels, cela permettrait aux collectivités de mobiliser leurs ressources pendant un exercice donné et de procéder à la construction l'exercice suivant.

Certaines collectivités ont indiqué que le fait de devoir faire des demandes pour des logements chaque année rendait la planification à long terme presque impossible. Quelques-unes d'entre elles, comme la Première Nation de Tsartlip, s'efforcent d'établir des plans communautaires globaux pour faire de la planification sur plusieurs décennies. Le Comité a appris que des collectivités des Premières Nations, comme celle de Tsartlip, veulent intégrer le logement dans un vaste processus de planification pour la

[96] Stewart Breaker, gestionnaire d'habitations, Siksika Housing Administration, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2e session, 41e législature, 28 mai 2014, p. 6:162.

communauté, mais qu'AADNC ne leur accorde pas le financement nécessaire pour faire cette planification.

Avec le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, la SCHL finance les paiements hypothécaires sur une période de 15 à 25 ans. Pendant ce temps, les occupants des logements doivent rembourser une partie des prêts hypothécaires. Plusieurs collectivités ont mis en place des systèmes efficaces de collecte des versements hypothécaires auprès des occupants (qui sont recouvrés comme des loyers) pendant la durée de l'hypothèque, alors que d'autres n'ont rien fait à ce chapitre. Parfois, particulièrement dans les collectivités du Nord, les loyers ne sont pas perçus, parce que le coût de la vie y est très élevé et que les coûts des services publics grugent une part importante de l'allocation-logement. On se rend compte que des gens n'ont pas les moyens de payer un loyer. Comme l'a fait remarquer Roxanne Harper, on ne peut presque pas demander aux gens du Nord en général « de payer un loyer de 300 $ en plus d'une facture d'électricité de 500 $ et de 1 200 $ d'épicerie[97] ». Étant donné qu'il faut quand même continuer d'effectuer les remboursements hypothécaires pour ces logements, les Premières Nations puisent parfois dans d'autres fonds de la bande pour s'acquitter des obligations hypothécaires n'ayant pu être honorées en raison des loyers impayés, ce qui fait porter une responsabilité financière à ces Premières Nations.

F. Rôle du volet allocation-logement du Programme d'aide au revenu

Plusieurs collectivités ont indiqué au Comité que le versement de l'allocation-logement prévue dans le cadre du Programme d'aide au revenu leur est très utile pour entretenir leur parc de logements.

Les bureaux régionaux d'AADNC administrent l'allocation-logement en fonction des critères d'admissibilité établis par les provinces. Les lois provinciales et territoriales prévoient que ceux qui bénéficient d'une aide au revenu doivent fournir la preuve de leurs coûts de logement, comme des quittances ou des baux pour être admissibles à l'allocation-logement; ces mêmes critères d'admissibilité s'appliquent aux prestataires de l'aide sociale vivant dans les réserves. Dans la pratique, selon AADNC, cette condition implique que les Premières Nations doivent établir un régime locatif universel pour bénéficier de l'allocation-logement, si des membres de leur communauté vivent dans des logements de bande.

Plusieurs témoins ayant comparu devant le Comité ont soulevé la question des différences régionales dans la façon dont ce volet de l'allocation-logement est administré au pays. En effet, dans certaines provinces, comme dans le Canada atlantique,

97 Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 1er avril 2014, p. 5:88.

l'allocation-logement dans les réserves est versée directement à la bande en tant que prestataire de services et locateur. Dans ces collectivités, l'allocation-logement est payée directement au service d'aide sociale et ensuite reversée au service du logement en tant que locateur. En Ontario, l'allocation-logement est versée directement au bénéficiaire de l'aide sociale puis perçue par la Première Nation[98]. Le Comité a appris que dans certaines provinces, comme au Manitoba et en Saskatchewan, les collectivités des Premières Nations sont dans l'incapacité de percevoir les revenus provenant de l'allocation-logement. Les disparités régionales dans l'application de la politique d'allocation-logement ont été signalées par la vérificatrice générale du Canada dès 2003. À l'époque, on estimait que le coût supplémentaire lié à l'application complète de la politique provisoire à l'échelle nationale se situait entre 40 et 65 millions de dollars par année[99]. Bien qu'on ne dispose pas d'estimations récentes sur la mise en œuvre d'un régime universel, les témoignages recueillis un peu partout au pays vont dans le sens des conclusions de l'évaluation faite en 2010 par AADNC de son programme d'allocation-logement[100], selon lesquelles le financement n'a pas augmenté au même rythme que l'inflation et les coûts de construction. Selon cette évaluation, les « collectivités visitées en vue des études de cas estiment que le coût élevé des services publics dans les réserves épuise l'allocation-logement, et qu'elles peinent en conséquence à acquitter leurs loyers et leurs paiements hypothécaires[101] ».

G. Adéquation entre le financement fédéral et les besoins en matière de logement

> *Pourquoi n'y a-t-il pas assez de logements? La limite de 2 % n'a pas changé depuis 1996. Le financement n'augmente pas en fonction de la croissance rapide d'une partie de la population […] Voilà pourquoi les besoins ne sont pas comblés. L'établissement d'une nouvelle relation financière est vraiment essentiel et est nécessaire pour combler les besoins*[102].

Des témoins de partout au pays ont dit au Comité que les niveaux de financement que la SCHL et AADNC consacrent au logement sont insuffisants en regard de l'ampleur de la

98 AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation de l'allocation-logement dans ses rapports avec le logement dans les réserves*, 2010, révisé en 2011.

99 Bureau de la vérificatrice générale du Canada, « Chapitre 6 : Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières Nations – Le logement dans les réserves », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Avril 2003*, p. 25.

100 AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation de l'allocation-logement dans ses rapports avec le logement dans les réserves*, 2010, révisé en 2011.

101 *Ibid*.

102 Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 9 avril 2014, p. 5:196.

pénurie de logements. Des témoins ont fait état de plusieurs pressions financières ayant conduit à cette situation, notamment le plafond d'indexation ministériel de 2 %, l'inflation, l'éloignement de nombreuses communautés et la croissance démographique dans les réserves[103].

Le Comité a appris que les fonds alloués par la SCHL au titre de l'article 95 constituent une importante source de financement de projets immobiliers dans les réserves, pourtant, ce programme n'a permis de construire que 546 unités en 2013. Dans un contexte où il manque de 35 000 à 85 000 logements, il est clair que le financement accordé en vertu de ce programme est loin d'être suffisant pour commencer à répondre aux besoins en matière de logement dans les réserves.

Même sans tenir compte de l'incidence de la croissance démographique sur l'augmentation de la pénurie de logements, Harold Calla a dressé le constat suivant, dans lequel il souligne l'incapacité du gouvernement fédéral – compte tenu du niveau de financement actuel – à combler de manière significative le manque de logements dans les réserves :

> AADNC indique que le financement du gouvernement du Canada et les propres investissements des Premières Nations permettent de construire environ 1 750 nouvelles unités et de rénover environ 3 100 unités par année. À ce rythme, il faudrait 23 ans pour remédier à la pénurie courante de logements telle qu'estimée par AADNC et 49 ans pour remédier à celle estimée par l'APN. Cela prendrait aussi 25 ans pour effectuer les rénovations présentement nécessaires[104].

Ces chiffres saisissants indiquent soit que le gouvernement fédéral devra accroître grandement son financement pour remédier à la pénurie de logements, soit qu'il faudra trouver d'autres moyens de financement. Des témoins ont parlé au Comité de chacune de ces options et d'une combinaison des deux. Par exemple, Harold Calla a proposé plusieurs façons d'augmenter le financement requis pour répondre aux besoins en matière de logement dans les collectivités des Premières Nations, dont la titrisation du financement fédéral annuel[105], la collaboration avec les Premières Nations pour

---

103 Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 29 janvier 2014, p. 3:10.

104 Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 29 janvier 2014, p. 3:9.

105 Lorsqu'on lui a demandé ce qu'il entendait par titrisation, Harold Calla a répondu ceci : « La titrisation, c'est la nouvelle façon de dire qu'on emprunte, qu'on se sert d'une rente annuelle pour assurer le service d'une dette ».

développer les économies locales, et la nécessité d'« examiner les liens de financement budgétaire entre le Canada, les provinces et [les] Premières Nations[106] ».

AADNC offre son soutien en matière de logement en finançant de petits projets d'immobilisations. Les fonds alloués en vertu de ce programme sont destinés notamment aux rénovations, au logement, au transport, à la réfection, à l'alimentation en eau, à l'élimination des eaux usées, à l'agrandissement des écoles, aux chemins d'accès, à la mise à niveau, à la restauration, à la construction, à l'électrification et à la gestion des déchets[107]. Le Comité a appris que les fonds alloués ne suffisent pas à combler les besoins, ce qui force les collectivités des Premières Nations à faire des choix difficiles dans l'affectation des fonds destinés aux petits projets d'immobilisation. Les Premières Nations utilisent ces fonds pour répondre à divers besoins en matière d'habitation – comme la viabilisation des terrains pour la construction[108], l'entretien du parc résidentiel existant ou la construction de logements. Cependant, de nombreux témoins ont expliqué qu'à cause des faibles niveaux de financement pour les petits projets d'immobilisations, il leur est impossible de répondre à la demande de nouvelles habitations et de nouveaux terrains et de faire les réparations nécessaires.

Le Comité a été informé que dans certaines collectivités, on a recours à d'autres formes de financement, en complément des fonds alloués par le gouvernement fédéral pour le logement, comme les revenus autonomes et les initiatives d'accession à la propriété privée de la Première Nation. Même si l'accession à la propriété est une réalité dans plusieurs collectivités des Premières Nations, beaucoup de communautés dépendent exclusivement des programmes de financement fédéraux offerts par la SCHL et AADNC pour la construction et l'entretien des habitations. Les membres du Comité se sont rendus dans de petites collectivités isolées où le taux de chômage dépasse 85 %, et où les perspectives économiques pour les résidents sont rares. Ces collectivités n'ont pas le même accès à du capital pour l'accession à la propriété privée que d'autres que le Comité a visitées et dans lesquelles les entreprises sont dynamiques et le taux de chômage aussi bas que 4 %. Compte tenu de cet état de fait, de nombreuses collectivités continueront de dépendre du financement fédéral pour répondre à leurs besoins en matière de logement.

---

106 Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 29 janvier 2014, p. 3:14.

107 Chef Shining Turtle, Première Nation de Whitefish River, Chiefs of Ontario, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 2 avril 2014, p. 5:115.

108 La Première Nation Atikameksheng Anishnawbek, par exemple, a fait remarquer que les fonds qu'elle reçoit d'AADNC pour des projets d'immobilisations mineurs servent généralement à viabiliser les terrains en vue de la construction de logements.

Partout au pays, des témoins ont insisté sur la nécessité d'un investissement fédéral massif dans le logement pour les Premières Nations afin de s'attaquer à la pénurie d'habitations et de s'occuper de l'entretien du parc immobilier existant :

> Le principal obstacle qui empêche de combler la pénurie de logements et d'infrastructures dans les réserves, c'est que les fonds sont tout simplement insuffisants. Qu'on le veuille ou non, l'argent ne va pas fructifier par lui-même à moins d'une intervention divine. Il faut investir pour résoudre le problème[109].

Dans le même ordre d'idées, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a plaidé en faveur de « l'injection massive de fonds fédéraux afin d'éliminer l'arriéré[110] ».

H. Facilitation de l'accession à la propriété

> *Les gens veulent quelque chose de différent. Ils veulent faire construire une maison dont ils puissent être fiers. La fierté d'être propriétaire, ça fait toute la différence. Elle est palpable*[111].

Le Comité a appris que l'accession à la propriété privée dans les réserves constitue un point de départ important pour combler le manque de logements.

John Beaucage, président du conseil des fiduciaires du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, a expliqué au Comité comment la facilitation de l'accès à la propriété pourrait aider la collectivité à libérer des logements existants appartenant à la bande pour les donner à ceux qui en ont besoin :

> Nous savons aussi très bien que beaucoup de membres de nos collectivités des Premières nations ont besoin d'une aide au logement, et nous avons vu dans une collectivité — Wemindji — des gens quitter les logements sociaux pour accéder à la propriété, libérant ainsi ces logements sociaux pour les personnes qui en ont besoin. Si c'est possible pour, disons, 25 000 logements à l'échelle du pays, ça laisse beaucoup de logements sociaux pour les personnes qui en ont vraiment

[109] Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, p. 3:10.

[110] Madeleine Paul, chef, Première Nation d'Eagle Village, Québec, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 1er février 2014, p. 3:104.

[111] Harry Willmot, Expansion du marché autochtone, RBC Banque Royale, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 4 mars 2014, p. 4:74.

> besoin. Il y a donc un effet domino. Plus notre parc de logements augmentera, plus cet effet se fera sentir[112].

Des témoins ont expliqué au Comité qu'il y a une classe moyenne grandissante chez les Premières Nations et que dans certaines collectivités, on semble observer un changement générationnel, puisque les gens sont de plus en plus séduits par la possibilité d'accéder à la propriété. Stewart Breaker, gestionnaire d'habitations auprès de la Siksika Housing Administration, a laissé entendre que les « aînés continuent de revendiquer le droit au logement qui est conféré par les traités. Ceux qui ont moins de 40 ans préfèrent posséder quelque chose plutôt que de recevoir l'aumône. C'est un changement de mentalité[113] ».

Plusieurs témoins ont dit être convaincus que lorsque les gens sont propriétaires de leur logement, ils sont plus susceptibles de prendre la responsabilité d'en assurer l'entretien. Le chef Duncan Michano, de la Première Nation de Pic River, en Ontario, a déclaré devant le Comité que « lorsque les gens sont propriétaires de leur logement, ils s'y attachent, ils en sont fiers et en prennent soin[114] ».

Photo : L'accession à la propriété privée est la norme dans certaines collectivités des Premières Nations (Campbell River, Colombie-Britannique).

112 John Beaucage, président du conseil des fiduciaires, Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2e session, 41e législature, 10 décembre 2013, p. 2:53.

113 Stewart Breaker, gestionnaire d'habitations, Siksika Housing Administration, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2e session, 41e législature, 28 mai 2014, p. 6:151.

114 Citation relevée lors d'une visite rendue à la Première Nation de Pic River le 17 décembre 2014.

Le Comité a aussi entendu parler de plusieurs programmes que les Premières Nations ont élaborés pour que leurs membres puissent accéder à la propriété. Certaines collectivités, comme celles de Kitigan Zibi Anishinabeg, de la Première Nation de Curve Lake et des Six Nations de Grand River, ont mis au point leurs propres solutions, notamment en créant des programmes de fonds de prêts renouvelables, par l'intermédiaire desquels les Premières Nations prêtent de l'argent à leurs membres pour leur permettre de construire ou de réparer des logements. D'autres collectivités sont devenues admissibles au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN), qui permet à leurs membres de contracter des emprunts hypothécaires ordinaires avec l'aval de la bande.

La Première Nation de We Wai Kai, sur l'île de Vancouver, a fait l'apprentissage de la gestion de la construction de logements privés par essais et erreurs. Pour s'assurer que de nouveaux lotissements soient bâtis dans les meilleurs délais, la collectivité ne cède maintenant ses terrains qu'aux membres de la bande qui envisagent de faire construire rapidement. Cela permet à la collectivité de maximiser l'utilisation des infrastructures pour les logements, qui sont coûteuses.

Le Comité a aussi appris que quelques-unes des habitations construites en vertu de l'article 95 de la SCHL appartiennent maintenant à leurs occupants. En effet, quand les prêts hypothécaires sur les propriétés bâties en vertu de ce programme de la SCHL sont remboursés en totalité, certaines collectivités cèdent la propriété de ces habitations à ceux qui ont remboursé les prêts hypothécaires au fil des ans. L'un des avantages pour les Premières Nations, c'est que le propriétaire-occupant devient responsable de l'entretien de la maison. Frank Bighead, du Grand conseil de Prince Albert, a illustré la situation en ces termes, en prenant l'exemple de la bande indienne du Lac de la Ronge, en Saskatchewan :

> Nous avons évalué des maisons que des gens étaient intéressés à acheter. Si elles dépassaient un certain nombre d'années, nous pouvions les vendre pour aussi peu que 5 000 $. Nous prenons en considération l'état des maisons et appliquons des programmes tels que le Programme d'aide à la remise en état des logements, avant de remettre ces habitations aux gens afin qu'ils puissent connaître un nouveau départ. À ce moment-là, ils signent une entente promettant de ne pas s'adresser au bureau du conseil de bande pour des réparations telles que le remplacement d'un élément de poêle. À partir de cette date, ils sont entièrement responsables de leur logement. C'est l'essence même de l'accession à la propriété, à notre avis[115].

Certaines collectivités sont très intéressées par l'accession à la propriété. Ce sont normalement des collectivités disposant de sources bien établies de revenus propres ou

[115] Frank Bighead, directeur, Services techniques, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 28 mai 2014, p. 6:131.

ayant des taux d'emploi élevés. Plusieurs témoins ont aussi fait remarquer que ce ne sont pas toutes les collectivités qui sont prêtes pour l'accession à la propriété privée.

Lorsqu'ils ont visité différentes collectivités des Premières Nations un peu partout au pays, les membres du Comité ont été à même de constater que les communautés éloignées affligées par des taux de chômage élevés ne sont pour le moment pas en position de se prévaloir des diverses options d'accession à la propriété. Harry Willmot, Expansion du marché autochtone, de RBC Banque Royale, a donné des exemples de limitations concernant l'accession à la propriété dans les réserves :

> Au fur et à mesure que vous vous éloignez des grandes villes et que vous allez vers le nord, les possibilités d'emploi se raréfient et nos chances d'utiliser [le Programme de prêts résidentiels aux Autochtones des réserves de RBC Banque Royale] dans les communautés sont de plus en plus limitées[116].

En dépit de quelques-unes des contraintes qui empêchent l'accession à la propriété, le Comité a appris que pour aller de l'avant dans la lutte contre la grave pénurie de logements dans les réserves, il faudra faciliter l'accession à la propriété pour les Premières Nations et leurs membres qui le désirent et en ont la capacité.

I. Capacité de gestion des parcs immobiliers dans les réserves

> *J'aimerais ajouter autre chose. Nous nous trouvons à Thunder Bay. Thunder Bay a un maire. Est-ce que le maire se préoccupe du dossier du logement? Se préoccupe-t-il de réparer les écoles? Il a des employés qui s'en occupent, mais il ne s'en occupe pas lui-même. Nous ne sommes pas toujours traités de façon équitable de ce côté-là non plus*[117].

Tel que mentionné précédemment, les logements dans les réserves sont gérés par les autorités responsables en la matière, qui font rapport au chef et au conseil ou relèvent directement d'eux. Ces autorités responsables, sortes d'offices d'habitation, administrent les programmes relatifs aux logements, s'occupent des demandes d'entretien courantes et participent de plus en plus à l'élaboration de politiques sur le logement pour leur collectivité. Elles s'occupent notamment des politiques concernant la fixation et la perception des loyers dans les réserves.

---

116 Harry Willmot, Expansion du marché autochtone, RBC Banque Royale, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 4 mars 2014, p. 4:72.

117 Arnold Gardner, chef, Première Nation d'Eagle Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:55.

La gestion d'importants portefeuilles de logements est une tâche complexe. Quand il n'y a pas d'autorité responsable en place, le fardeau incombe au chef et au conseil ou à l'administrateur de la bande. C'est une mission difficile.

Même si les avantages d'avoir du personnel s'occupant des questions de logement ont été soulignés lors des visites sur le terrain et dans les témoignages, le Comité a appris qu'il est très difficile de trouver, de garder, de payer et de former du personnel qualifié. Certains témoins ont indiqué qu'il est grandement temps de renforcer les capacités en matière de gestion des logements. Roxanne Harper, de Turtle Island Associates, a laissé entendre qu'il fallait faire plus pour avoir « des personnes qualifiées afin de protéger [la] population et les biens[118] ». Des témoins ont fait observer que des collectivités ont « une équipe spécialiste du logement capable de gérer les biens immobiliers d'une valeur de plusieurs millions de dollars[119] ».

Selon les témoignages recueillis par le Comité, le gouvernement fédéral s'est efforcé de renforcer la capacité des Premières Nations à gérer leurs portefeuilles de logements, notamment en organisant des ateliers et des séances de formation, en créant des occasions de réseautage et des initiatives spéciales, par l'intermédiaire d'AADNC et de la SCHL. Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN) permet aux collectivités admissibles d'obtenir du soutien pour renforcer leurs capacités dans le domaine de l'habitation, et notamment « une aide financière permettant aux travailleurs d'obtenir des titres professionnels comptables ou la reconnaissance de titres de compétence dans des domaines techniques comme la gestion de l'eau, la gestion des eaux usées, les installations gazières et pétrolières, la gestion foncière et immobilière[120] ». Ces efforts visant à doter les collectivités des Premières Nations des compétences professionnelles de base sont vus comme essentiels à la résolution des problèmes, comme ceux liés à l'application des codes du bâtiment[121].

Certains témoins ont indiqué qu'il serait utile, pour certaines collectivités, de profiter uniquement du volet du FLMPN visant le renforcement des capacités, sans utiliser le fonds pour les logements du marché. Par exemple, alors que les dirigeants de la communauté d'Eskasoni reconnaissaient les avantages du FLMPN en matière de

118 Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 1er avril 2014, p. 5:96.

119 Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 1er avril 2014, p. 5:98.

120 John Beaucage, président du conseil des fiduciaires, Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2e session, 41e législature, 10 décembre 2013, p. 2:42.

121 Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 29 janvier 2014, p. 3:39.

renforcement des capacités, des responsables ont fait valoir que les critères d'admissibilité au fonds, notamment ceux concernant la gouvernance, sont trop restrictifs et lourds. Ils ont dit qu'il fallait aider leur collectivité dès le début, afin de lui *permettre d'être admissible* au FLMPN. Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, a dit au Comité qu'« en limitant le volet consacré au développement du potentiel des collectivités qui s'inscrivent au programme, on réduit l'efficacité de ce dernier ainsi que les montants en jeu[122] ».

En plus de gérer les parcs immobiliers des collectivités, les gestionnaires d'habitations de partout au pays participent aux efforts de réduction des coûts d'entretien en sensibilisant les locataires et les propriétaires de logements dans les réserves aux notions de base concernant l'accession à la propriété et l'entretien des logements. Cela peut avoir des conséquences importantes sur la réduction des coûts d'entretien à long terme ainsi que sur la prévention de graves problèmes, comme le développement de moisissures. La mise en œuvre de tels programmes de sensibilisation et de remise en état nécessite toutefois du temps et de l'expertise. Un office d'habitation ou un gestionnaire spécialement voué aux questions de logement peuvent jouer un rôle fondamental à ce chapitre.

Renforcement des capacités pour la gestion et l'inspection des logements : Université Vancouver Island
L'Université Vancouver Island offre deux programmes qui contribuent au renforcement des capacités en matière de gestion et d'inspection des logements à l'intention des collectivités des Premières Nations :

Le **Programme de certificat de gestionnaire d'habitations pour les Premières Nations** permet de former des gestionnaires d'habitations grâce à six cours en ligne. Ce programme complet offre des cours en administration des logements, finances, communications interpersonnelles, ainsi que des notions de base en construction et rénovation. Les étudiants sont invités à échanger entre eux à propos de leurs expériences sur le terrain et, dans le cadre du programme de formation, ils sont appelés à établir un plan pour le logement dans leur collectivité. Comme les cours sont dispensés en ligne, les gestionnaires d'habitations peuvent continuer à travailler tout en améliorant leurs connaissances et leurs compétences. Le programme s'inspire grandement du matériel didactique de la SCHL mis à la disposition du public, ce qui permet aux étudiants de partager facilement leurs connaissances avec les membres de leur communauté.

L'Université Vancouver Island offre aussi un **Programme d'inspecteur en bâtiment pour les Premières Nations**. Ce programme, d'une durée de neuf semaines, a pour but d'enseigner aux étudiants une série de techniques d'inspection, notamment des sites, des travaux d'excavation, des étapes qui précèdent le remblayage et la pose des cloisons sèches, ainsi que les inspections finales, et donne de la formation en communications, premiers soins et remise en état des logements. Bien que l'Université Vancouver Island ne dispense actuellement ce cours que dans ses locaux, elle est en train d'adapter le programme pour l'offrir en ligne, ce qui en facilitera l'accès partout au pays. Actuellement, le programme n'accorde d'accréditation que pour les inspections au sein des collectivités des Premières Nations de Colombie-Britannique, mais l'Université cherche à rendre cette accréditation nationale et valable aussi bien dans les réserves qu'à l'extérieur des réserves afin d'accroître les possibilités d'emplois pour ses diplômés.

122 Bob Howsam, directeur exécutif, Ontario First Nations Technical Services Corporation, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 4, 2e session, 41e législature, 5 mars 2014, p. 4:90.

Le Comité a eu la chance de rencontrer un grand nombre de gestionnaires d'habitations exceptionnels. Il tient d'ailleurs à les féliciter pour leur dévouement et pour tous les efforts qu'ils déploient dans la recherche de pratiques et de solutions novatrices dans les collectivités des Premières Nations partout au pays. Le Comité a pu voir de près l'influence que peut exercer un gestionnaire d'habitations dans une communauté. Les collectivités ayant des gestionnaires d'habitations sont plus susceptibles de se doter de politiques sur le logement transparentes; d'avoir et d'appliquer des codes du bâtiment; de mettre en œuvre des programmes d'inspection et d'entretien; et de percevoir les loyers pour contribuer à l'entretien des parcs immobiliers.

Certaines collectivités ont mis en œuvre des politiques et des règlements en matière de logement, notamment des politiques sur la location. Des témoins ont rappelé au Comité que l'application de ces dispositions est particulièrement difficile dans les petites collectivités, surtout quand la responsabilité incombe directement au chef et au conseil sans le soutien d'un office d'habitation ou d'une équipe s'occupant spécialement du logement. Le témoignage livré par Frank Bighead, du Grand conseil de Prince Albert, illustre bien cette difficulté :

> On peut adopter des règlements à profusion, mais si quelqu'un ne les respecte pas — et c'est là le fond du problème — qui prendra l'initiative de l'expulser? […] Y a-t-il un politicien qui se rendrait chez l'un de ses voisins ou de ses électeurs pour lui signifier son expulsion? Il ne resterait pas politicien très longtemps[123].

Le Comité a appris que le fait d'avoir le personnel nécessaire en place est essentiel pour établir un régime de location dans les réserves. Actuellement, les Premières Nations qui veulent embaucher un gestionnaire d'habitations doivent trouver les fonds dans leurs propres budgets d'immobilisations ou puiser dans leurs revenus pour financer ce poste. Plusieurs témoins[124] ont demandé que le gouvernement fédéral prévoie des fonds dédiés, pour les dépenses liées aux postes de gestion et d'entretien des habitations dans les collectivités des Premières Nations, dans le cadre du financement de base qui leur est accordé.

---

123 Frank Bighead, directeur, Services techniques, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 28 mai 2014, p. 6:137.

124 Y compris le chef Shining Turtle, de Chiefs of Ontario; le chef Perry Bellegarde, de la Federation of Saskatchewan Indian Nations; et Roxanne Harper, de Turtle Island Associates.

J. Désaccord sur la responsabilité du logement dans les réserves

> *Le logement est-il un droit issu de traités? Et l'éducation? Et l'eau? Il semble y avoir un énorme fossé entre ce que nous pensons et ce que le gouvernement pense. Il faut des efforts pour combler ce fossé*[125].

Le logement dans les réserves est une responsabilité partagée par les collectivités des Premières Nations et deux ministères ou organismes fédéraux, AADNC et la SCHL. Or, le Comité a appris qu'il n'y a pas d'entente quant aux rôles et responsabilités de chacun de ces acteurs en ce qui a trait à l'offre de logements. De plus, dans de nombreuses collectivités, il y a une certaine ambiguïté en ce qui concerne la responsabilité relative à l'entretien des logements; on ne peut clairement établir si cette responsabilité incombe avant tout aux personnes qui occupent les logements, aux dirigeants des Premières Nations ou au gouvernement fédéral. Le manque de clarté à l'égard de la responsabilité en matière de logement conduit à une situation que Chris Maracle a qualifié d'« impasse » et dans laquelle la pénurie de logements continue d'augmenter et le parc immobilier actuel de se détériorer.

Plusieurs témoins ont fait valoir devant le Comité qu'il existe des droits issus de traités en matière de logement[126]. Ce point de vue est clairement exprimé dans le témoignage de Frank Bighead, directeur des Services techniques du Grand conseil de Prince Albert, qui reprend une position défendue par beaucoup de peuples des Premières Nations, notamment en Ontario et dans les Prairies :

> La position du Grand conseil de Prince Albert est claire : nous croyons que le droit à un abri décent et sécuritaire, ce qui inclut le logement, les rénovations et les infrastructures connexes, est un droit conféré par traité et fait partie des responsabilités foncières et budgétaires du gouvernement fédéral. Cette prise de position est fondée sur *la relation particulière qui unit les Premières Nations et la Couronne et qui remonte à la Proclamation royale de 1763. Cette position est renforcée par l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 et par les articles 25 et 34 de la Loi constitutionnelle de 1982*[127].

---

125 Arnold Gardner, chef, Première Nation d'Eagle, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014.

126 Ces témoins sont notamment Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations; Frank Bighead, Grand conseil de Prince Albert; Mike Morris, conseiller, Première Nation de Kasabonika Lake; ainsi que des dirigeants communautaires de nombreuses collectivités du Nord de l'Ontario, comme Kitchenuhmaykoosib Inninuwug.

127 Frank Bighead, directeur, Services techniques, Grand conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 28 mai 2014, p. 6:110.

D'un autre côté, jusqu'ici, le gouvernement du Canada « n'a pas reconnu le droit universel au logement subventionné par le secteur public, ni à titre de droit issu de traités ni à titre de droit ancestral. Il voit plutôt la subvention au logement comme une mesure sociale[128] ». Le gouvernement fédéral maintient que la responsabilité concernant la question du logement est partagée, et qu'il incombe ce qui suit aux partenaires des Premières Nations :

> Les Premières Nations possèdent et exploitent les logements dans les réserves et sont responsables de l'achèvement et de la gestion continue des projets de logements. Ainsi, elles voient notamment à percevoir les loyers, à assurer la réparation et l'entretien des unités d'habitation et à veiller à ce que les nouvelles unités construites répondent minimalement ou surpassent aux exigences du Code national du bâtiment du Canada ou d'un code équivalent acceptable[129].

Selon une évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AADNC : « Le fait de clarifier la définition du partage des responsabilités pourrait améliorer les résultats[130]. »

K. Réactivité d'Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada aux défis des collectivités

> *La personne aux Affaires indiennes devrait connaître la Première Nation en question et être capable de parler en son nom au bureau régional, pour leur dire : « Ils ont besoin de cela. Quel est le problème? »*[131]

De manière générale, les Premières Nations se sont accordées pour dire que leurs besoins ne sont pas dûment pris en considération par les responsables fédéraux dans l'élaboration des lois, des politiques et des programmes. Beaucoup de collectivités des Premières Nations de l'Ontario, notamment celles d'Eagle Lake, d'Attawapiskat, de Sandy Lake et de Kitchenuhmaykoosib Inninuwug, ainsi que les Ojibways de Pic River et la Première Nation d'Atikameksheng Anishnawbek ont déploré que les fonctionnaires ministériels ne soient pas venus les rencontrer sur le terrain pour prendre toute la mesure des difficultés

---

128 Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Vers un ressourcement*, vol. 3, p. 423.

129 Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Vérification intégrée : Première Nation d'Attawapiskat*, 2012.

130 AADNC, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement de l'examen, Secteur de la vérification, *Évaluation du Programme de logement dans les réserves d'AINC*, février 2011.

131 Charles Baxter Sr., gestionnaire d'habitations, Première Nation de Constance Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:43.

auxquelles ces collectivités font face. Ils ont souligné qu'on les met souvent à contribution pour remplir des déclarations et des demandes afin de se conformer aux critères établis par le Ministère, ce qu'ils trouvent fastidieux.

Les dirigeants des Premières Nations se sont dits préoccupés du manque de compréhension de l'urgence de la situation de la part du Ministère. Le témoignage du chef Arnold Gardner, de la Première Nation d'Eagle Lake, traduit l'inquiétude générale exprimée lors des visites effectuées par le Comité un peu partout au pays – du fait que les représentants du Ministère ne sont pas allés les voir dans leur communauté pour constater par eux-mêmes les défis qu'ils doivent surmonter en matière de logement et d'infrastructures :

> J'aimerais aussi vous dire, et ce, très honnêtement, car je suis comme ça, que d'après moi, notre peuple a des réponses. Je pense qu'en tant que leaders, nous avons des réponses. Malheureusement, bien des employés ne comprennent pas de quoi ils parlent. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a des bureaux ici, à Thunder Bay. Je dirais qu'en 20 ans comme chef, je ne suis pas allé plus de six fois à leurs bureaux. Ils ne savent pas parce qu'ils ne viennent pas dans notre communauté[132].

Des témoins et des membres des Premières Nations que le Comité a rencontrés dans les collectivités ont souligné la nécessité de tenir des consultations. L'éminent architecte canadien Douglas Cardinal a expliqué comment l'absence de consultation a donné lieu à des politiques et des programmes qui ne tiennent pas compte des besoins de la communauté :

> J'ai constaté que le principal problème auquel les communautés sont confrontées, c'est le manque d'écoute et de respect envers les Premières Nations, qui ne sont que très peu consultées au sujet de l'élaboration des programmes et des systèmes. Ces derniers ne s'inspirent pas des habitants des communautés, mais sont plutôt conçus à l'extérieur de ces dernières et imposés aux gens comme étant ce qu'il y a de mieux pour eux. Je pense que ce manque de respect et de réelle compréhension des communautés des Premières Nations est la raison de la situation affligeante dans laquelle elles se trouvent[133].

---

132 Arnold Gardner, chef, Première Nation d'Eagle Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:55.

133 Douglas Cardinal, architecte, à titre personnel, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2e session, 41e législature, 28 mai 2014, p. 6:94.

Certains témoins ont déclaré que leurs collectivités étaient mécontentes du fait qu'on leur demande de s'adapter en fonction des programmes offerts par les ministères et organismes fédéraux au lieu de prendre comme prémisse les besoins des Premières Nations. Par exemple, le Comité a appris que, dans la collectivité des Six Nations de Grand River, située près de la ville de Brantford, en Ontario, les responsables communautaires ont été maintes fois invités à participer au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, même si ce fonds ne répond pas aux besoins actuels de la collectivité; la collectivité des Six Nations a accès à un important fonds de prêts renouvelables qu'elle utilise pour financer ceux qui souhaitent hypothéquer leur maison. Cela illustre la dynamique dont le Comité a entendu parler de façon récurrente – selon laquelle on demande aux collectivités de rentrer dans le moule de programmes préconçus qui ne répondent pas à leurs besoins.

L. Le logement dans les collectivités éloignées et nordiques

Les collectivités éloignées et nordiques du Canada partagent de nombreux défis communs. Les visites que le Comité a effectuées dans des collectivités du Nord de l'Ontario confirment les observations du chef Shining Turtle, de la Première Nation de Whitefish, qui a décrit les besoins en matière de logement dans le Nord en ces termes :

> Les besoins du Nord en matière de logement demandent une attention particulière. La construction de logements de qualité dans le Nord coûte cher. Le fonctionnement et l'entretien des maisons coûtent cher. Quiconque connaît les collectivités du Nord le sait. Cela tient au coût élevé du transport, de l'énergie et des matériaux de construction, à la pénurie d'ouvriers qualifiés, à la brièveté de la saison de construction et à la rigueur du climat[134].

Dans les collectivités éloignées du Nord, aux coûts de construction s'ajoutent les coûts de transport des matériaux par barge ou route d'hiver. Lorsque la saison hivernale n'est pas assez froide pour permettre l'ouverture de routes d'hiver, les matériaux doivent être acheminés par avion dans les collectivités. Des témoins ont indiqué que les niveaux de financement des logements dans le Nord n'ont pas augmenté au même rythme que les coûts, ce qui est venu compliquer davantage la construction de logements. Ces difficultés sont aggravées par le fait que beaucoup de ces

> « Dans notre collectivité, il n'y a pas de Canadian Tire ou d'autres magasins. Pour se rendre au magasin le plus proche, il faut dépenser environ 1 200 $ en billets d'avion. Les réparations de base sont souvent partiellement terminées par les propriétaires de logements, car ils ne peuvent pas acheter les matériaux nécessaires. » (Chef Theresa Spence, Première Nation d'Attawapiskat)

[134] Chef Shining Turtle, Première Nation de Whitefish River, Chiefs of Ontario, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 2 avril 2014, p. 5:120.

collectivités ont un accès limité à une économie locale et accusent des taux de chômage élevés, de sorte qu'il est pratiquement impossible, pour des particuliers, de se faire construire une maison. Ces collectivités sont donc particulièrement tributaires du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'offre de logements.

Même si AADNC tient compte des coûts accrus dans les collectivités éloignées et nordiques, en appliquant un indice d'éloignement et d'isolement à leurs formules de financement, des témoins ont fait remarquer que cet indice ne correspond pas aux besoins des collectivités et que [135] les montants alloués pour tenir compte du facteur d'éloignement « doivent être grandement augmentés[136] ».

Outre la nécessité d'accroître le financement destiné aux collectivités nordiques, des témoins ont expliqué au Comité qu'il fallait proposer des logements adaptés et durables dans le Nord, et prendre en compte « les aspects économiques et environnementaux, ainsi que les considérations sociales, culturelles et de santé[137] ».

Étant donné les problèmes particuliers auxquels sont confrontées les collectivités nordiques, certains témoins ont insisté sur la nécessité d'élaborer une stratégie en matière de logement pour les collectivités éloignées et nordiques[138].

M. Gestion des terres

Dans le cadre de ses missions d'étude, le Comité s'est rendu dans des collectivités de Premières Nations ayant adopté divers régimes fonciers. Certaines de ces collectivités appliquent le cadre de gestion des terres de la *Loi sur les Indiens*, et peuvent se servir des certificats de possession pour allouer des propriétés foncières individuelles dans les réserves. D'autres sont assujetties à la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* (LGTPN) et ont adopté leurs propres lois concernant le zonage et les terrains à vocation résidentielle. La Première Nation de Westbank fonctionne en vertu d'une entente sur l'autonomie gouvernementale. Il est important de souligner que les dispositions foncières de la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquent plus aux Premières Nations qui sont autonomes ou assujetties à la LGTPN.

---

135 Alex McDougall, chef, Première Nation de Wasagamack, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:66.

136 Première Nation de Kasabonika Lake. *Mémoire au Comité sénatorial des peuples autochtones*, 15 septembre 2014, p. 4.

137 Les Louttit, grand chef adjoint, Première Nation de Nishnawbe-Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014, p. 8:84.

138 Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 1er avril 2014, p. 5:82.

Le Comité a appris que l'interdiction de vendre ou de céder des terres de réserve à des tiers et les restrictions visant la saisie ces terres prévues dans la *Loi sur les Indiens* sont à l'origine de quelques-uns des principaux obstacles à l'accession à la propriété dans les réserves. En effet, l'interdiction de la vente de terrains freine le développement du marché immobilier dans les réserves, et les restrictions applicables à la saisie font en sorte que la plupart des institutions financières sont réticentes à accorder des prêts hypothécaires traditionnels pour des propriétés situées dans des réserves.

Plusieurs collectivités ont fait part au Comité des approches innovantes auxquelles elles ont eu recours pour faciliter l'accession à la propriété en tenant compte des régimes fonciers existants. L'utilisation novatrice des terres a également généré des occasions de développement économique, qui ont permis à certaines Premières Nations, dont celle d'Atikameksheng Anishnawbek, de réinvestir dans le logement pour les membres de la communauté. En outre, le Comité a entendu parler du recours à des baux de 99 ans pour favoriser la construction de logements et le développement économique selon différents types de régimes fonciers. La Première Nation de Westbank a adopté une approche particulièrement novatrice en matière de location, appelée « bail A à A », en vertu de laquelle les résidents se louent leur parcelle de terrain à eux-mêmes et utilisent le bail comme garantie pour des prêts bancaires.

Bail « A à A » dans la Première Nation de Westbank

La Première Nation de Westbank (PNW) est une collectivité agissant selon les termes d'un accord sur l'autonomie gouvernementale; elle utilise une approche novatrice en matière de location qui permet aux membres de la communauté d'obtenir des prêts hypothécaires privés. Dans le passé, la collectivité a recours à des baux de 99 ans pour favoriser le développement commercial, mais elle a aussi commencé à utiliser ces types de baux pour permettre l'accession à la propriété. Selon une approche que la PNW appelle le bail « A à A », un membre de la bande à qui on a attribué une terre peut se louer cette parcelle de terrain à lui-même et utiliser le bail comme garantie pour obtenir un prêt hypothécaire auprès d'une banque. Le membre de la bande est à la fois propriétaire et locataire. En cas de défaut de paiement, la banque peut saisir le bien loué, c'est-à-dire qu'elle aura l'usage de la terre pendant le reste des années du bail de 99 ans, mais la PNW conservera tout de même le titre de propriété sur la terre en question. Cette approche a pour effet de créer un intérêt foncier commercialisable, mais la PNW n'a pas à faire partie de la transaction.

Des témoins ont aussi déclaré que le processus d'ajout aux réserves, que le Comité a étudié en 2012, permet de créer des occasions de développement économique et donc d'accéder à de précieuses terres pour la construction de logements. Les témoins –

notamment ceux représentant la Première Nation d'Eskasoni – ont laissé entendre que le processus en question est long et laborieux[139].

Le Comité a aussi entendu le témoignage de C. T. (Manny) Jules, commissaire en chef de la Commission de la fiscalité des Premières Nations, sur sa proposition concernant la propriété en fief simple dans les collectivités des Premières Nations. Sa proposition consiste essentiellement à transférer les droits détenus sur des terres de réserve de la Couronne aux Premières Nations. Chaque Première Nation pourrait ensuite transférer la propriété en fief simple à ses membres, ou à des tierces parties, si elle le souhaite. M. Jules a expliqué que cela pourrait se faire dans le cadre d'une loi à adhésion facultative[140].

N. Financement des infrastructures liées au logement

Le Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) d'AADNC constitue la pierre angulaire des efforts déployés par le gouvernement du Canada pour soutenir les infrastructures communautaires des réserves des Premières Nations.

Les fonds versés dans le cadre de ce programme, qui s'élèvent à plus d'un milliard de dollars par année, sont investis dans quatre secteurs principaux : le logement, l'éducation, les réseaux d'aqueduc et de traitement des eaux usées et les autres infrastructures (routes et ponts, protection-incendie, électrification, installations communautaires, etc.). En outre, le programme compte trois volets de financement : fonctionnement et entretien (F et E), petits projets d'immobilisations (de moins de 1,5 million de dollars) et grands projets d'immobilisations (de plus de 1,5 million de dollars).

Le Comité a appris que les collectivités des Premières Nations sont confrontées à des choix difficiles lorsqu'elles doivent allouer les fonds pour les projets d'immobilisations. Les fonds versés dans le cadre de ce programme sont destinés aux travaux de rénovation, au logement, au transport, à la réfection, aux systèmes d'approvisionnement en eau et d'élimination des eaux usées, à l'agrandissement des écoles, aux chemins d'accès, à la mise à niveau , à la construction, à la restauration, à l'électrification et à la gestion des déchets[141].

---

139 Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Ajouts aux réserves : Accélérer le processus*, 2012, 9e rapport, 41e législature, 1re session. http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/appa/rep/rep09nov12-f.pdf.

140 Pour connaître les détails de la proposition, voir *Le droit de propriété des Premières Nations*. Le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes a étudié cette proposition dans son *Étude de la gestion des terres et du développement économique durable sur les terres des réserves des Premières Nations* de 2014.

141 Chef Shining Turtle, Première Nation de Whitefish River, Chiefs of Ontario, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule no 5, 2e session, 41e législature, 2 avril 2014, p. 5:115.

Des témoins de partout au pays ont également souligné le rapport important entre logement et infrastructures liées au logement. Certains ont indiqué que le coût de ces infrastructures, comme les réseaux d'aqueducs et d'égouts, est d'environ 30 000 à 40 000 $ par terrain. Le Comité a appris que dans la collectivité d'Eskasoni, en Nouvelle-Écosse, par exemple, la communauté voudrait bâtir plus d'habitations en puisant dans ses propres revenus, mais qu'elle a besoin de capitaux pour le développement des infrastructures liées au logement. Joe McKayon, gestionnaire, Services techniques, au Conseil tribal de Meadow Lake, a expliqué que « certaines collectivités n'ont toujours pas de terrains viabilisés qui permettent de concrétiser leurs plans[142] » de construction de logements. Les dirigeants des collectivités des Premières Nations de Sandy Lake, d'Atikameksheng Anishnawbek et des Six Nations ont tous souligné que les programmes fédéraux en matière de logement ne prévoient pas les fonds requis pour la viabilisation des terrains, de sorte que certaines Premières Nations ne peuvent profiter des fonds disponibles pour la construction de logements étant donné qu'elles n'ont pas les moyens de payer les coûts supplémentaires d'arpentage et de viabilisation des terrains.

Harold Calla a expliqué que le manque de financement pour les infrastructures permettant la construction de lotissements résidentiels constitue un obstacle à l'accession à la propriété dans les réserves. Voici ce qu'il a dit au Comité :

> Les Premières Nations ne disposent d'aucun financement pour les infrastructures dans les subdivisions résidentielles, puisque les gouvernements doivent s'occuper des systèmes d'eau. Donc, les projets de construction de routes, d'égouts et de systèmes d'eau potable dans les subdivisions résidentielles sont rares, voire inexistants[143].

Il a laissé entendre qu'une avenue prometteuse à explorer serait que la SCHL s'efforce de « rehausser la cote de crédit afin de soutenir le développement des infrastructures, pas seulement des maisons[144] ».

---

142 Joe McKayon, gestionnaire, Services techniques, Conseil tribal de Meadow Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 9 avril 2014, p. 5:188.

143 Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 29 janvier 2014, p. 3:30.

144 Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 29 janvier 2014, p. 3:31.

Reconnaissant l'importance majeure des infrastructures liées au logement pour la capacité des Premières Nations à construire des logements, le Comité poursuivra son examen de la question dans la prochaine phase de son étude sur les infrastructures.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Il est indéniable que de nombreuses collectivités des Premières Nations au pays sont confrontées à de graves problèmes de logement; beaucoup font face à des pénuries. En outre, les logements existants sont souvent de piètre qualité et nécessitent des réparations majeures, en partie à cause des niveaux élevés de contamination aux moisissures.

Certaines collectivités ont réussi à profiter des occasions de développement économique et à utiliser les revenus qu'elles en ont tirés pour le logement et les infrastructures liées au logement. D'autres, qui n'ont pas encore eu cette chance ou dont les possibilités de développement économique sont limitées, devraient continuer de dépendre fortement des fonds alloués par le gouvernement fédéral pour combler leurs besoins en matière de logement. Or, la même approche uniforme ne conviendra pas nécessairement à toutes les collectivités. Pour obtenir de meilleurs résultats, il faudra proposer différentes options et solutions adaptables en fonction des besoins locaux.

Il est inéluctable que pour répondre aux besoins en matière de logements et d'infrastructures dans beaucoup de collectivités des Premières Nations, il faudra mobiliser des ressources supplémentaires – tant financières qu'humaines. La majorité des témoins qui ont comparu devant le Comité ont laissé entendre que le niveau de financement fédéral consacré au logement est depuis longtemps insuffisant, et que la demande de logements dépasse la capacité de répondre aux besoins. Le Comité convient que le niveau de financement du gouvernement fédéral est un élément important pour remédier à la situation actuelle du logement, mais que l'accroissement du financement destiné au logement n'est qu'une partie de la solution. L'effet du financement est optimisé quand les structures adéquates sont en place : quand les rôles et responsabilités de chacun en matière de logement sont bien compris; quand d'autres options s'ajoutent au parc d'habitations construit grâce à l'aide du gouvernement fédéral, comme l'offre de logements du marché, et de solutions de financement, tels que les fonds de prêts renouvelables; quand les programmes de financement du gouvernement fédéral prennent correctement en considération les coûts et les défis associés à la construction de logements de qualité dans les régions éloignées et nordiques; et quand les collectivités disposent des structures leur permettant de gérer et d'entretenir adéquatement leurs parcs résidentiels. Ce sont là autant de conditions essentielles à réunir pour s'attaquer à la crise du logement qui frappe actuellement de nombreuses collectivités des Premières Nations.

Bien qu'il continue de recueillir des témoignages sur le logement et les infrastructures, le Comité tient à souligner, dans le présent rapport intérimaire, la nécessité de disposer de bases solides pour régler les sérieux problèmes de logement dans les collectivités des Premières Nations.

O. Solidifier les assises

Dans un mémoire qu'il a soumis au Comité, le vérificateur général du Canada a parlé des obstacles structurels qui nuisent grandement à l'amélioration des conditions de vie dans les collectivités des Premières Nations. Voici les obstacles recensés : « Le niveau des services à assurer est mal défini; il n'y a pas de fondement législatif; les mécanismes de financement sont inappropriés; il manque d'organisations capables de veiller à la prestation de services à l'échelle locale[145]. »

Le Comité est d'avis que ces obstacles structurels s'appliquent aussi au logement et qu'il faudra les surmonter comme il se doit pour remédier au piètre état de la situation du logement dans beaucoup de collectivités des Premières Nations. Dans le présent chapitre, le Comité décrit quelques-uns des principaux problèmes structurels dont il a pris connaissance dans le cadre de ses audiences et de ses visites sur le terrain. Les voici :

- la nécessité de clarifier les rôles et responsabilités incombant respectivement au gouvernement fédéral et aux Premières Nations en ce qui a trait à la construction et à l'entretien des habitations;
- la nécessité de faire preuve de souplesse, dans le cadre des programmes et des politiques, afin de s'adapter à la diversité des circonstances auxquelles font face les communautés;
- la nécessité de renforcer les capacités locales pour la construction et la gestion des habitations.

P. Nécessité de clarifier les rôles et responsabilités de chacun

À l'extérieur des réserves, les domaines de compétence en matière de logement et d'infrastructures sont clairement définis. En effet, les administrations municipales doivent répondre aux besoins en infrastructures sur leur territoire. Les municipalités établissent des plans d'urbanisme pour faire avancer leurs projets de manière systématique et organisée. Elles adoptent des règlements et mettent en place les structures nécessaires pour assurer leur application. Les gouvernements provinciaux adoptent des codes du bâtiment qui déterminent les normes minimales pour la construction d'habitations. Les administrations municipales ont la capacité et la responsabilité d'appliquer ces codes. Beaucoup de municipalités ont d'ailleurs des services de planification et des services du logement.

La situation est bien différente dans de nombreuses collectivités des Premières Nations. En effet, beaucoup d'entre elles n'ont pas de tels services pour élaborer des règlements et

[145] Michael Ferguson, vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 3, 2e session, 41e législature, 5 février 2014, p. 3:73.

les faire appliquer. En plus de ce manque de capacité, il y a aussi un manque de clarté à l'égard des attentes concernant les codes du bâtiment, par exemple. Même si le gouvernement fédéral considère que la responsabilité d'adopter et de mettre en œuvre les codes du bâtiment incombe à chaque Première Nation, toutes les Premières Nations ne partagent pas le point de vue du gouvernement sur ce point. À cause de cette situation déplorable, la majorité des Premières Nations ne se sont pas dotées de codes du bâtiment exécutoires, et même si elles en avaient, elles n'auraient pas la capacité de les faire respecter; cela a eu de graves conséquences sur la qualité des logements construits dans les réserves.

Outre l'absence de clarté concernant les codes du bâtiment, on ne sait pas non plus précisément qui est responsable du paiement des habitations. Tout au long des audiences, le Comité a recueilli des opinions très diverses sur cette question. Certains considèrent que la responsabilité de fournir des logements dans les réserves revient au gouvernement fédéral. D'autres pensent que les Premières Nations ont un rôle à jouer à ce chapitre, en puisant dans leurs revenus propres, et d'autres encore estiment que ceux qui occupent les logements devraient assumer une part des coûts.

Le Comité reconnaît l'importance de dialoguer avec les Premières Nations afin de préciser les attentes. Le Comité reconnaît la nécessité de préciser les rôles, les responsabilités et les niveaux de service pour faire des progrès dans le règlement des problèmes de logement dans les réserves. Comme l'a expliqué John G. Paul, directeur exécutif au Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, afin de bien clarifier la situation, il faut également mener de véritables consultations au sujet des codes du bâtiment :

> Il faut que vous en discutiez avec les gens des collectivités à l'autre bout du processus pour l'envisager selon leur vision du monde, puis l'envisager en fonction de la vision du monde des dirigeants et des gestionnaires. Ensuite, il faut s'adresser aux organisations et à l'APN[146].

Il est important de bien consulter les Premières Nations et d'assurer leur participation, parce qu'autrement, il est impossible de trouver des solutions à distance compte tenu des différences entre les communautés.

[146] John G. Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2e session, 41e législature, 13 mai 2014, p. 6:87.

Q. Nécessité de faire preuve de souplesse pour répondre aux besoins des diverses collectivités

Tel qu'indiqué précédemment, il existe des disparités importantes entre les collectivités des Premières Nations. Certaines tiennent à la capacité de celles-ci de participer aux occasions de développement économique ou d'en profiter, alors que d'autres sont attribuables à leur situation géographique. Les efforts déployés pour s'attaquer aux problèmes de logement dans les réserves doivent prendre en compte ces différences.

Le Comité reconnaît que pour améliorer la situation du logement, il faudra proposer un éventail d'options, comme celle consistant à faciliter l'accès à des logements du marché ainsi qu'à des capitaux. Certaines collectivités des Premières Nations, comme celle de Curve Lake et des Six Nations, ont créé depuis longtemps des fonds de prêts renouvelables permettant à leurs membres d'accéder à la propriété. D'autres se prévalent du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations pour accroître l'offre de logements du marché sur leur territoire. D'autres encore utilisent leurs revenus propres pour faire construire des habitations ou mettre en place les infrastructures liées au logement, comme des routes et des réseaux d'aqueducs et d'égouts. Étant donné que l'ampleur du déficit de logements dans les réserves ne peut être réduite uniquement par l'injection de fonds fédéraux, toutes ces approches doivent être soutenues. Il faudra donc que le gouvernement fédéral travaille avec l'Assemblée des Premières Nations pour voir comment le ministère pourrait faciliter et soutenir les programmes de fonds de prêts renouvelables et d'autres initiatives de financement qui ont fait leurs preuves localement.

L'éventail des options disponibles pour combler les besoins en matière de logement dans les réserves doit aussi prendre en compte la réalité des collectivités rurales et éloignées, où la situation du logement est souvent plus critique. Le Comité est d'accord avec des témoins comme Roxanne Harper, de Turtle Island Associates, qui a insisté sur la nécessité impérieuse d'élaborer une stratégie pour les régions éloignées et nordiques. Une telle stratégie permettrait de régler des problèmes comme « les coûts de construction plus élevés, les coûts d'entretien et de réparation plus élevés, l'accès limité à la main-d'œuvre qualifiée, l'accroissement du coût des services publics, les taux de chômage ou d'aide sociale élevés et, surtout, le cycle de vie plus court des bâtiments résidentiels dans le Nord[147] ».

R. Nécessité de renforcer les capacités locales pour la construction et la gestion des habitations

Le Comité a appris que la mise en œuvre de politiques judicieuses en matière de gestion et d'entretien des logements contribue à améliorer l'état du parc résidentiel existant et à

147 Roxanne Harper, vice-présidente, Turtle Island Associates Inc., *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2e session, 41e législature, 1er avril 2014, p. 5:82.

créer les conditions permettant d'attirer les capitaux pour élargir le portefeuille de logements. Par exemple, ceux qui construisent des habitations dans des réserves font pression auprès de leur collectivité pour l'instauration d'un processus d'inspection. Pour mettre en œuvre ces politiques et procédures, il faudra investir dans les ressources humaines. C'est pourquoi le Comité insiste sur la nécessité d'avoir du personnel compétent pour gérer le parc résidentiel; intégrer les pratiques permettant d'avoir des logements viables sur le plan financier et environnemental; entretenir les logements et sensibiliser les membres de la communauté à l'entretien de leur habitation. Le Comité a appris que les fonds destinés à couvrir les dépenses pour les postes de gestionnaires d'habitations devraient faire partie du financement de base accordé aux bandes pour le logement.

Renforcer les capacités locales de gestion des logements permet aussi aux collectivités d'établir un système pour la mise en place d'un régime locatif (d'allocation-logement obligatoire) lorsqu'elles le jugent approprié. La perception des loyers peut constituer une source de revenus permettant de payer les réparations, les rénovations et la construction de logements neufs. Pourtant, beaucoup de collectivités des Premières Nations n'ont pas établi de régime locatif pour leurs logements à cause, notamment, du manque de soutien politique, du manque de personnel pour instaurer un régime locatif ou du manque de dynamisme de l'économie locale pour générer les revenus nécessaires qui permettraient de faire payer des loyers. Le Comité a appris qu'il est essentiel d'avoir les ressources humaines et les politiques requises pour mettre en œuvre un régime locatif dans les réserves.

Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN) favorise le renforcement des capacités des collectivités en matière de gestion des logements, comme les politiques sur le logement et la création d'un office d'habitation. Le Comité a appris que grâce au volet du FLMPN consacré au renforcement des capacités les « fournisseurs de logements autochtones sont plus qualifiés et plus expérimentés, la collectivité est plus forte, et ses dirigeants comprennent l'importance de la croissance et de la viabilité économique en matière de logement[148] ». Plusieurs témoins ont dit au Comité que le processus permettant d'accéder au Fonds était trop lourd. Ils ont indiqué qu'il serait utile, pour certaines collectivités, de profiter uniquement du volet du FLMPN visant le renforcement des capacités, sans utiliser le fonds pour les logements du marché tant qu'elles ne sont pas prêtes. Ce serait un moyen d'élargir le volet du renforcement des capacités du FLMPN.

148 *Ibid*.

S. Deux solitudes

Le Comité a découvert des problèmes incroyables et des réussites inspirantes. Il reconnaît l'ampleur des défis liés au logement dans les réserves; ces défis ne sont d'ailleurs pas les mêmes d'un bout à l'autre du pays. Il existe deux types de situations, totalement différentes. Dans la plupart des collectivités éloignées que le Comité a visitées ou dont il a entendu parler, la situation du logement est critique et étroitement liée à la pauvreté de la Première Nation et de ses membres. Les circonstances sont radicalement différentes de celles qu'on retrouve dans les collectivités des Premières Nations qui ont profité du développement économique et tiré avantage d'occasions novatrices en matière de logement et de financement. Il faudra tenir compte de ces deux réalités dans la recherche de solutions.

Dans la deuxième phase de son étude sur les infrastructures, le Comité continuera de recueillir des témoignages essentiels qui lui permettront de formuler ses grandes recommandations afin de s'assurer que les membres des Premières Nations de partout au pays aient accès à des logements de grande qualité.

ANNEXE A: TÉMOINS

Date	Témoins	Mémoire
Le mardi 26 novembre 2013		
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Tara Hutchinson, analyste principale en matière de politiques.	X
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement; Jeannie Dempster, directrice, Division de la coordination des politiques stratégiques.	X
Le mercredi 27 novembre 2013		
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Annie Comtois, gestionnaire principale des programmes, Direction de la planification, surveillance et production de rapports; Patrick Haggerty, gestionnaire principal en matière de politiques, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Paul Schauerte, gestionnaire principal en matière de politiques, Développement des programmes et de partenariats régionaux.	X
Le mardi 3 décembre 2013		
Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations	Keith Maracle, vice-président, Relations gouvernementales; John Kiedrowski, gérant de projet.	X
Conseil national de développement économique des Autochtones	Dawn Madahbee, vice-présidente	X

Le mardi 10 décembre 2013		
Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations	John Beaucage, président du conseil des fiduciaires; Deborah Taylor, directrice exécutive.	
Le mercredi 29 janvier 2014		
Conseil de gestion financière des Premières nations	Harold Calla, président du conseil d'administration.	X
Le mardi 4 février 2014		
Santé Canada	Ivy Chan, directrice, Division de santé environnementale et publique, Conseils interprofessionnels et aide aux programmes, Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits; Debra Gillis, directrice générale intérimaire, Conseils Interprofessionnels et aide aux programmes, Direction générale de la Santé des Premières Nations et des Inuits.	X
Instituts de recherche en santé du Canada	Nancy Edwards, directrice scientifique, Institut de la santé publique et des populations; Malcolm King, directeur scientifique, Institut de la santé des Autochtones.	X
Le mercredi 5 février 2014		
Bureau du vérificateur général du Canada	Michael Ferguson, vérificateur général du Canada; Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint; Frank Barrett, directeur principal.	X
Le mardi 11 février 2014		
Assemblée des Premières Nations	Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national; Glenn Hudson, chef, Première nation de Peguis, Manitoba; Madeleine Paul, chef, Première nation d'Eagle Village, Québec.	X

Le mercredi 12 février 2014		
Association des pompiers autochtones du Canada	Arnold Lazare, directeur; Richard Kent, secrétaire et trésorier.	X
Association canadienne des chefs de pompiers	John De Hooge, chef de pompiers, Service d'incendie d'Ottawa.	
Conseil national de recherches du Canada	Guy Gosselin, directeur, Réglementation du bâtiment, CNRC Construction; Philip Rizcallah, gestionnaire, Centre canadien des codes, CNRC Construction.	X
Le mardi 4 mars 2014		
BMO Groupe financier	Jason M. Cameron, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Division régionale de l'Ontario.	X
RBC Banque Royale	Harry Willmot, premier directeur, Expansion du marché autochtone.	
Le mercredi 5 mars 2014		
Ontario First Nations Technical Services Corporation	Bob Howsam, directeur exécutif; Wes Bova, président.	X
Groupe consultatif sur les services techniques des Premières Nations de l'Alberta	Vaughn Paul, président-directeur général.	
Le mardi 1er avril 2014		
Turtle Island Associates Inc.	Roxanne Harper, vice-présidente.	X

Le mercredi 2 avril 2014		
À titre personnel	Chris Maracle	
Chiefs of Ontario	Chef Shining Turtle, première nation de Whitefish River.	X
Première Nation de Curve Lake	Tammy Juszczynski Banks, coordonnatrice des projets d'immobilisations.	X
Le mardi 8 avril 2014		
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	Daniel Leclair, directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires; Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; David Smith, directeur, Développement des programmes et de partenariats régionaux.	X
Emploi et Développement social Canada	Irwin Bess, directeur général, Programmes fédéraux, Conformité, des opérations et du développement du programme; Annik Wilson, directrice générale, Direction des opérations régionales et de la conformité.	
Le mercredi 9 avril 2014		
Conseil tribal de Meadow Lake	Merv Buckle, conseiller; Joe McKay, gestionnaire, Services techniques.	
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Perry Bellegarde, chef.	X
Le mardi 13 mai 2014		
Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique	John G. Paul, directeur exécutif.	
Le mercredi 14 mai 2014		
À titre personnel	Douglas Cardinal, architecte.	

Le mardi 27 mai 2014		
Grand conseil de Prince Albert	Frank Bighead, directeur, Services techniques; Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement.	X
Le mercredi 28 mai 2014		
Siksika Housing Administration	Stewart Breaker, gestionnaire de secteur de service.	X
Le mardi 17 juin 2014		
Société canadienne d'hypothèque et de logement	Charles MacArthur, premier vice-président, Activités régionales et aide au logement; Carla Staresina, directrice exécutive, Aide au logement.	
Le lundi 15 septembre 2014		
Première Nation de Temagami	Elizabeth (Liz) Potts, coordonnatrice des logements.	
Première Nation de Mishkeegogamang	Connie Gray-McKay, chef; Donna Roundhead, conseillère en santé mentale.	
Première Nation de Lac Seul	Basil Goodchild, gestionnaire des logements.	
Première Nation d'Eagle Lake	Arnold Gardner, chef.	
Première Nation de Constance Lake	Charles Sr. Baxter, gestionnaire des logements	
À titre personnel	Bryan Poulin, professeur agrégé, Université Lakehead	
Première Nation de Wasagamack	Alex McDougall, chef.	X
Première Nation d'Attawapiskat	Theresa Spence, chef; Katherine Hensel, conseillère juridique; Monique Sutherland, gestionnaire des logements; Wayne Turner, directeur général.	X

Première Nation de Kasabonika Lake	Mike Morris, conseiller.	X
Première Nation de Muskrat Dam	Gordon Beardy, chef.	X
Première Nation Nishnawbe Aski	Les Louttit, grand chef adjoint; Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources.	X

Wednesday, February 25, 2015

Nak'azdli Indian Band:

Peter Erickson, Hereditary Chief and Capital, Housing and Lands Administrator, Band Office (by video conference).

District of Fort St. James:

Rob MacDougall, Mayor (by video conference);

Kevin Crook, Chief Administrative Officer (by video conference).

Federation of Canadian Municipalities:

Jacques Nadeau, Director, National Programs;

Theo Breedon, Manager, Program Development, National Programs.

Le mercredi 25 février 2015

Bande indienne de Nak'azdli :

Peter Erickson, chef héréditaire et administrateur des services d'immobilisation et de logement et des terres, Bureau de la bande (par vidéoconférence).

District de Fort St. James :

Rob MacDougall, maire (par vidéoconférence);

Kevin Crook, dirigeant principal de l'administration (par vidéoconférence).

Fédération canadienne des municipalités :

Jacques Nadeau, directeur, Programmes nationaux;

Theo Breedon, gestionnaire, Élaboration des programmes, Programmes nationaux.

WITNESSES

Wednesday, January 28, 2015

Manto Sipi Cree Nation:

Michael Yellowback, Chief;

Daniel Ross, Councillor.

Tuesday, February 3, 2015

Castlemain Group:

Jeffrey Frank, Senior Director.

Native Commercial Credit Corporation, Aboriginal Savings Corporation of Canada:

Jean Vincent, President and General Manager.

Wednesday, February 4, 2015

RBC Royal Bank:

Doris Bear, Head of Regional Aboriginal Banking Strategies;

Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Markets.

Bank of Montreal:

Stephen Fay, Head of Aboriginal Banking, Commercial Banking Headquarters.

TD Bank Group:

Clint Davis, Vice President, Aboriginal Banking.

First Nations Bank of Canada:

Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer.

Tuesday, February 17, 2015

As an individual:

Robert Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

Public Policy Forum:

Julie Cafley, Vice-President.

Wednesday, February 18, 2015

Birch Narrows First Nation:

Jonathon Sylvestre, Chief.

Lac La Ronge Indian Band:

Tayven Roberts, Director, Public Works & Housing.

Tuesday, February 24, 2015

Dentons Canada LLP:

Michael Ledgett, Co-Chair, National Infrastructure & Public-Private Partnership Group.

(*Continued on previous page.*)

TÉMOINS

Le mercredi 28 janvier 2015

Nation des Cris de Manto Sipi :

Michael Yellowback, chef;

Daniel Ross, conseiller.

Le mardi 3 février 2015

Castlemain Group :

Jeffrey Frank, directeur principal.

Société de crédit commercial autochtone, Société d'épargne des Autochtones du Canada :

Jean Vincent, président-directeur général.

Le mercredi 4 février 2015

RBC Banque Royale :

Doris Bear, chef, Stratégies régionales en matière de services bancaires aux Autochtones;

Harry Willmot, gestionnaire principal, Marchés autochtones.

Banque de Montréal :

Stephen Fay, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Opérations bancaires commerciales .

Groupe Banque TD :

Clint Davis, vice-président, Services bancaires aux Autochtones .

Banque des Premières Nations du Canada :

Keith Martell, président et chef de la direction.

Le mardi 17 février 2015

À titre personnel :

Robert Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

Forum des politiques publiques :

Julie Cafley, vice-présidente.

Le mercredi 18 février 2015

Première Nation Birch Narrows :

Jonathon Sylvestre, chef.

Bande indienne du lac La Ronge :

Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement.

Le mardi 24 février 2015

Dentons Canada S.E.N.C.R.L :

Michael Ledgett, co-chef, groupe national spécialisé en partenariats public-privé et en infrastructures.

(*Suite à la page précédente.*)