

Second Session Forty-first Parliament, 2013-14-15 Deuxième session de la quarante et unième législature, 2013-2014-2015

Proceedings of the Standing Senate Committee on Délibérations du Comité sénatorial permanent des

# ABORIGINAL PEOPLES

# PEUPLES AUTOCHTONES

Chair:

The Honourable DENNIS GLEN PATTERSON

Président : L'honorable DENNIS GLEN PATTERSON

Tuesday, March 10, 2015 Wednesday, March 11, 2015 Tuesday, March 24, 2015 Wednesday, March 25, 2015 (in camera) Tuesday, March 31, 2015 Wednesday, April 1, 2015 Le mardi 10 mars 2015 Le mercredi 11 mars 2015 Le mardi 24 mars 2015 Le mercredi 25 mars 2015 (à huis clos) Le mardi 31 mars 2015 Le mercredi 1<sup>er</sup> avril 2015

Issue No. 12

Thirty-third, thirty-fourth, thirty-fifth, thirty-sixth, thirty-seventh and thirty-eighth meetings:

Study on challenges relating to First Nations infrastructure on reserves

Fascicule nº 12

Trente-troisième, trente-quatrième, trente-cinquième, trente-sixième, trente-septième et trente-huitième réunions :

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

WITNESSES: (See back cover)

TÉMOINS : (Voir à l'endos)

# 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. Moore
(or Martin) Ngo

\* Cowan Raine
(or Fraser) Sibbeston
Enverga Tannas

\*Ex officio members (Quorum 4)

# COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Dennis Glen Patterson Vice-présidente : L'honorable Lillian Eva Dyck

Les honorables sénateurs :

Beyak Lovelace Nicholas

\* Carignan, C.P. Moore
(ou Martin) Ngo

\* Cowan Raine
(ou Fraser) Sibbeston
Enverga Tannas

\* Membres d'office (Quorum 4)

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 10, 2015 (57)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 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, Raine and Tannas (8).

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 study on challenges relating to First Nations infrastructure on reserves. (For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.)

#### WITNESSES:

Fiscal Realities Economists:

Andre Le Dressay, Director, Fiscal Realities Economists and Tulo Centre of Indigenous Economics.

Corix Group of Companies:

Owen Matheson, Vice-President, Business Development, Corix Infrastructure.

Thunderbird Commercial Insurance:

Malcolm Smith, Partner:

John Kiedrowski, President, Compliance Strategy Group.

The chair made a statement.

Ms. Le Dressay, Mr. Matheson, Mr. Smith and Mr. Kiedrowski each made a statement and, together, answered questions.

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

ATTEST:

#### PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 10 mars 2015 (57)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, 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, Raine et Tannas (8).

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 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 n° 4 des délibérations du comité.)

#### *TÉMOINS* :

Fiscal Realities Economists:

Andre Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists et Tulo Centre of Indigenous Economics.

Corix Group of Companies:

Owen Matheson, vice-président, Développement des affaires, Corix Infrastructure.

Thunderbird Commercial Insurance:

Malcolm Smith, associé:

John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group.

Le président fait une déclaration.

MM. Le Dressay, Matheson, Smith et Kiedrowski font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

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

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

OTTAWA, Wednesday, March 11, 2015 (58)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:49 p.m., in room 160-S, Centre Block, the deputy chair, the Honourable Lillian Dyck, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Dyck, Enverga, Moore, Ngo, Raine, Sibbeston and Tannas (8).

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

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 study on challenges relating to First Nations infrastructure on reserves. (For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.)

#### WITNESSES:

Office of the Auditor General of Ontario:

Bonnie Lysyk, Auditor General.

PPP Canada:

Stefan Dery, Director, Investments;

Naresh Debidin, Director, Project Development - Federal.

The chair made a statement.

Ms. Lysyk made a statement and answered questions.

At 7:33 p.m., the committee suspended.

At 7:40 p.m., the committee resumed.

Mr. Debidin made a statement and, together with Mr. Dery, answered questions.

At 8:23 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 11 mars 2015 (58)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 49, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lillian Dyck (vice-présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beyak, Dyck, Enverga, Moore, Ngo, Raine, Sibbeston et Tannas (8).

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

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 n° 4 des délibérations du comité.)

#### *TÉMOINS* :

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario :

Bonnie Lysyk, vérificatrice générale.

PPP Canada:

Stefan Dery, directeur, Investissements;

Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux.

La vice-présidente fait une déclaration.

Mme Lysyk fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 33, la séance est suspendue.

À 19 h 40, la séance reprend.

M. Debidin fait une déclaration et, avec l'aide de M. Dery, répond aux questions.

À 20 h 23, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ* :

La greffière intérimaire du comité,

Jessica Richardson

Acting Clerk of the Committee

OTTAWA, Tuesday, March 24, 2015 (59)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 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, Ngo, Patterson, Raine and Tannas (7).

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 study on challenges relating to First Nations infrastructure on reserves. (For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.)

#### WITNESSES:

Treasury Board of Canada Secretariat:

Brian Pagan, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Karl Carisse, Senior Director, Strategic Policy, Planning and Innovation;

Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development;

Rob Harvey, Acting Director General, Corporate Accounting and Material Management.

Mr. Pagan and Mr. Beynon made a statement and, together with Mr. Carisse, answered questions.

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

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 25, 2015 (60)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera this day at 6:47 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, Ngo, Patterson, Raine, Sibbeston and Tannas (8).

In attendance: Julie Cool, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

OTTAWA, le mardi 24 mars 2015 (59)

#### [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, 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, Ngo, Patterson, Raine et Tannas (7).

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 n° 4 des délibérations du comité.)

#### *TÉMOINS* :

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Brian Pagan, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada:

Karl Carisse, directeur principal, Direction des politiques stratégiques, de la planification et de l'innovation;

Andrew Beynon, sous-ministre adjoint par intérim, Terres et développement économique;

Rob Harvey, directeur général par intérim, Comptabilité ministérielle et gestion du matériel.

MM. Pagan et Beynon font une déclaration puis, avec M. Carisse, répondent aux questions.

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

*ATTESTÉ* :

OTTAWA, le mercredi 25 mars 2015 (60)

# [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos à 18 h 47, 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, Ngo, Patterson, Raine, Sibbeston et Tannas (8).

Également présentes: Julie Cool, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

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

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report.

It was moved:

That staff be permitted to remain during in camera portions of the meeting.

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

At 8:24 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, March 31, 2015 (61)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 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, Lovelace Nicholas, Moore, Patterson, Raine, Sibbeston and Tannas (9).

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.

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

# WITNESSES:

Muskeg Lake Cree Nation:

Aaron Ledoux, Director of Housing;

Jamie Arcand, Housing Manager;

Dana Greyeyes, Councillor.

Tsawwassen First Nation:

Colin Ward, Director of Public Services.

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.)

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine un projet de rapport.

Il est proposé:

Que le personnel soit autorisé à demeurer dans la salle durant la portion à huis clos de la séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 20 h 24, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ* :

OTTAWA, le mardi 31 mars 2015 (61)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 30 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, Lovelace Nicholas, Moore, Patterson, Raine, Sibbeston et Tannas (9).

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.

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 n° 4 des délibérations du comité.)

# *TÉMOINS* :

Nation crie de Muskeg Lake :

Aaron Ledoux, directeur du logement;

Jamie Arcand, gestionnaire du logement;

Dana Greyeyes, conseiller.

Première Nation Tsawwassen:

Colin Ward, directeur des Services publics.

Tsawout First Nation:

Harvey Underwood, Chief (by video conference);

Eric Pelkey, Director of Operations (by video conference);

Gwen Underwood, Lands Manager (by video conference);

Stanley Sam, Councillor (by video conference):

Eric Pettit, Senior Project Engineer, WSP Canada Inc. (by video conference);

Ron Akehurst, General Manager, WSP Canada Inc. (by video conference);

Allan Claxton, Councillor (by video conference).

Mr. Ledoux, Mr. Ward and Mr. Pettit made a statement and, together with Mr. Underwood, Ms. Underwood, Mr. Pelkey and Mr. Akehurst, answered questions.

At 11:27 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 1, 2015 (62)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 7:48 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, Sibbeston and Tannas (8).

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

*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 study on challenges relating to First Nations infrastructure on reserves. (For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.)

#### WITNESSES:

National Research Council of Canada:

John R. McDougall, President, Executive Offices;

Michael Swinton, Research Officer, Building Envelope and Materials, Construction;

Philip Rizcallah, Manager, Canadian Codes Centre, Construction.

Première Nation Tsawout:

Harvey Underwood, chef (par vidéoconférence);

Eric Pelkey, directeur des Opérations (par vidéoconférence);

Gwen Underwood, gestionnaire des terres (par vidéoconférence):

Stanley Sam, conseiller (par vidéoconférence);

Eric Pettit, ingénieur principal de projets, WSP Canada Inc. (par vidéoconférence);

Ron Akehurst, directeur général, WSP Canada Inc. (par vidéoconférence);

Allan Claxton, conseiller (par vidéoconférence).

MM. Ledoux, Ward et Pettit font une déclaration puis, avec M. Underwood, Mme Underwood, M. Pelkey et M. Akehurst, répondent aux questions.

À 11 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> avril 2015 (62)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 19 h 48, 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, Sibbeston et Tannas (8).

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

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 n° 4 des délibérations du comité.)

#### *TÉMOINS* :

Conseil national de recherches du Canada:

John R. McDougall, président, Bureaux exécutifs;

Michael Swinton, agent de recherche, Matériaux et enveloppe du bâtiment, Construction;

Philip Rizcallah, gestionnaire, Centre canadien des codes, Construction.

M. McDougall fait une déclaration puis, avec MM. Rizcallah

À 20 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de

et Swinton, répond aux questions.

Mr. McDougall made a statement and, together with Mr. Rizcallah and Mr. Swinton, answered questions.

At 8:20 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

*ATTESTÉ* :

La greffière du comité, Marcy Zlotnick

la présidence.

Clerk of the Committee

#### **EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, March 10, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Dennis Glen Patterson (Chair) in the chair.

The Chair: Good morning, colleagues. I would like to welcome all 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. 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 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. Today I'm pleased to hear from four witnesses, representing three organizations. They are Fiscal Realities Economists, Corix Group of Companies, and Thunderbird Commercial Insurance.

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, Nova Scotia.

Senator Bevak: Lynn Bevak, Ontario.

Senator Raine: Nancy Greene Raine, British Columbia.

Senator Enverga: Tobias Enverga, Ontario.

Senator Tannas: Scott Tannas, Alberta.

The Chair: Thank you. I know the committee will help me welcome our guests this morning: Mr. André Le Dressay, Director, Fiscal Realities Economists and Tulo Centre of Indigenous Economics; and Mr. Owen Matheson, Vice-President, Business Development, Corix Infrastructure, for the Corix Group of Companies. Joining them at the table, representing Thunderbird Commercial Insurance, we welcome Malcolm Smith, Partner; and he's accompanied by independent consultant John Kiedrowski, President, Compliance Strategy Group. Compliance Strategy Group and Thunderbird

# **TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 10 mars 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

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

Le président : Bonjour chers collègues. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les membres du public qui assistent à la présente séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones ou qui la regardent sur CPAC ou sur le Web.

Je suis le sénateur Dennis Patterson, du Nunavut. J'ai le privilège de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Notre mandat est d'examiner les dispositions législatives et les questions touchant les peuples autochtones du Canada de façon générale.

Ce matin, nous recueillons des témoignages dans le cadre d'un ordre de renvoi précis qui nous autorise à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves et d'éventuelles solutions à ces problèmes, notamment en matière de logement, d'infrastructures communautaires, des façons novatrices d'obtenir du financement et de stratégies de collaboration efficaces.

Nous avons terminé nos audiences sur le logement, et nous nous concentrons maintenant sur les infrastructures, même si nous savons que les deux questions se recoupent souvent. Je suis heureux d'entendre aujourd'hui le témoignage de quatre personnes qui représentent trois organisations. Il s'agit des Fiscal Realities Economists, du Corix Group of Companies et de Thunderbird Commercial Insurance.

Avant les témoignages, j'aimerais faire un tour de table et demander aux membres du comité de bien vouloir se présenter.

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

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 sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta.

Le président: Merci. Je sais que les membres du comité vont se joindre à moi pour souhaiter la bienvenue à nos invités de ce matin: M. André Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists et Tulo Centre of Indigenous Economics; et M. Owen Matheson, vice-président, Business Development, Corix Infrastructure, au Corix Group of Companies. Il y a aussi M. Malcolm Smith, associé à Thunderbird Commercial Insurance, à qui nous souhaitons la bienvenue et qui est accompagné de M. John Kiedrowski, conseiller indépendant et président, Compliance Strategy Group. Le Compliance Strategy

Commercial Insurance often work in partnership on First Nations and Mr. Kiedrowski has kindly agreed to answer questions. Welcome back to the committee, Mr. Kiedrowski.

Mr. Le Dressay, perhaps we'll begin with you, then proceed to Mr. Matheson and Mr. Smith. We look forward to all of your presentations, which will then be followed by questions from the senators. I would like to acknowledge Senator Lillian Dyck, deputy chair of our committee.

Please proceed, gentlemen and thank you.

André Le Dressay, Director, Fiscal Realities Economists and Tulo Centre of Indigenous Economics, Fiscal Realities Economists: Honourable senators, good morning and thank you for this opportunity to appear before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples to discuss how to improve First Nations housing outcomes and access to long-term infrastructure capital.

My name is André Le Dressay and, in addition to being the director of Fiscal Realities Economists, I'm also the director of the Tulo Centre of Indigenous Economics, which is affiliated with Thompson Rivers University in Kamloops, British Columbia.

I've had the pleasure of reading your interim report on these matters. You are asking some good questions. Why are we not making more progress to improve Aboriginal housing and infrastructure? What are the causes of policy failures? How do we build a foundation for more success?

You have collected important information about housing and infrastructure gaps between Aboriginals and other Canadians. As you point out, the current policy approaches will never close those gaps. You have identified important root causes of the problems. First Nations laws, policies and procedures are missing. Administrative capacity needs to be developed to deliver policy change. More fiscal resources and powers are needed to raise the quality of services and infrastructure to national standards.

It is good that the committee's next report will be about specific achievable recommendations. Once again, you are asking good questions. What changes will work? How does Canada support effective Aboriginal policy change?

For these questions, I hope some of our research and work is helpful to you. The Tulo Centre provides two university-accredited certificate programs in First Nation Tax Administration and First Nation Applied Economics. These are

Group et Thunderbird Commercial Insurance travaillent souvent en partenariat sur les questions liées aux Premières Nations, et M. Kiedrowski a gentiment accepté de répondre à nos questions. Nous sommes heureux de vous revoir, monsieur Kiedrowski.

Monsieur Le Dressay, nous allons peut-être commencer par vous, puis écouter M. Matheson et M. Smith. Nous avons hâte d'entendre les exposés que chacun d'entre vous va nous présenter, qui seront suivis de questions des sénateurs. J'aimerais souligner la présence de la sénatrice Lillian Dyck, vice-présidente de notre comité.

Je vous remercie, messieurs, et je vous demanderais de bien vouloir commencer.

André Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists et Tulo Centre of Indigenous Economics, Fiscal Realities Economists: Honorables sénateurs, bonjour. Je vous remercie de m'avoir invité à venir témoigner devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones pour discuter avec vous des façons d'améliorer les résultats des Premières Nations en matière de logement et leur accès à du capital pour les infrastructures à long terme.

Je m'appelle André Le Dressay, et, en plus d'être directeur des Fiscal Realities Economists, je dirige aussi le Tulo Centre of Indigenous Economics, qui est affilié à l'Université Thompson Rivers de Kamloops, en Colombie-Britannique.

J'ai eu le plaisir de lire votre rapport provisoire sur les sujets que nous abordons aujourd'hui. Vous posez de bonnes questions. Pourquoi ne réalisons-nous pas davantage de progrès au chapitre du logement et des infrastructures chez les Autochtones? Quelles sont les causes de l'échec des politiques? Comment jeter les bases d'un plus grand succès?

Vous avez recueilli des renseignements importants au sujet des écarts en matière de logement et d'infrastructures entre les Autochtones et le reste des Canadiens. Comme vous le faites remarquer, les politiques actuelles ne permettront jamais de combler ces écarts. Vous avez cerné d'importantes causes fondamentales des problèmes. Il manque des lois, des politiques et des procédures propres aux Premières Nations. Il faut accroître leur capacité d'administration pour leur permettre de changer les politiques. Elles ont besoin de plus de ressources budgétaires et de pouvoirs pour être en mesure d'améliorer la qualité des services et des infrastructures afin qu'elle corresponde à la norme nationale.

Le prochain rapport du comité contiendra des recommandations précises et réalistes, ce qui est une bonne chose. Encore une fois, vous posez de bonnes questions. Quels sont les changements à apporter pour obtenir des résultats? Comment le gouvernement du Canada peut-il changer ses politiques visant les Premières Nations?

J'espère que certains aspects des études et des travaux que nous faisons vous aideront à répondre à ces questions. Le Tulo Centre offre deux programmes de certificat de niveau universitaire, dans les domaines de l'administration fiscale des Premières Nations et the first of their kind in Canada, and we believe in the world.

Twelve of our courses have original curriculum. They are based on a 20-year economic study on the causes of First Nations' poverty. Over 100 students have taken some of our courses. A few weeks ago, we released a free open textbook for students and universities who want to learn and teach from our work. It is available at Tulo.ca.

One of the chapters focuses on the requirements to support residential markets on First Nation lands, another on improving First Nation property rights and another on building better infrastructure. I hope this resource is helpful to you in your work.

With respect to housing, we have gathered anecdotal information that the market value of our Certificate of Possession First Nations home is significantly less than a comparable home off reserve lands. We have found examples where a CP home has sold for about 10 per cent of comparable property value in a neighbouring jurisdiction. Think of how much home equity you would have if you could only sell to other senators.

This lack of equity has dramatic consequences. It prevents business start-ups. Imagine how many First Nations entrepreneurs have been thwarted by not having access to home equity. It has been estimated that about 50 per cent of business start-ups are financed by home equity.

A lack of home equity prevents savings. It prevents the cycle of wealth generation that every other Canadian takes for granted. Consider how many First Nations youth have to start from scratch because they don't receive bequests of home equity like other Canadians. The current market-based housing program does not generate home equity for First Nation participants. First Nations continue to forgo the benefits of home ownership that other Canadians enjoy.

We have found that lease hold developments on reserve have equal or higher market value to comparable lands off reserve. To provide our favourite examples, an acre of land in Westbank First Nation sold for approximately \$10,000 in 1989 and today this same acre is leased at over \$1 million. In Sun Rivers in Kamloops, an acre sold for \$8,000 in 1996 and today that same acre leases for about \$700,000.

de l'économie appliquée des Premières Nations. Ce sont les premiers certificats de ce genre au Canada, et même dans le monde, à notre connaissance.

Douze de nos plans de cours sont originaux. Ils sont fondés sur une étude des causes de la pauvreté chez les Premières Nations qui s'est déroulée sur 20 ans. Plus de 100 étudiants ont déjà suivi l'un ou l'autre de nos cours. Il y a quelques semaines, nous avons publié un manuel gratuit et adaptable pour les étudiants qui souhaitent en apprendre davantage sur nos travaux et les universités qui veulent l'utiliser pour l'enseignement. Le manuel est accessible à Tulo.ca.

L'un des chapitres de ce manuel porte sur les éléments qui rendent nécessaire le soutien au marché résidentiel sur les terres des Premières Nations; un autre porte sur l'amélioration des droits de propriété des Premières Nations; et un autre encore sur la construction de meilleures infrastructures. J'espère que cette ressource vous sera utile dans votre travail.

En ce qui a trait au logement, nous avons recueilli de l'information anecdotique selon laquelle la valeur marchande d'une résidence assortie d'un certificat de possession dans une réserve est de loin inférieure à celle d'une résidence située hors de la réserve. Nous avons relevé des exemples où des maisons dans les réserves se sont vendues pour environ 10 p. 100 de la valeur d'une propriété comparable dans un quartier voisin. C'est la valeur nette que votre maison aurait si vous pouviez la vendre seulement à un autre sénateur.

Cette absence d'avoir propre a des conséquences très graves. Elle empêche la création de nouvelles entreprises. Imaginez le nombre d'entrepreneurs autochtones dont les projets ont été contrecarrés par le manque d'accès à un avoir foncier. On estime qu'environ la moitié des nouvelles entreprises sont financées par la mise en garantie d'un bien immobilier.

Cette situation empêche l'épargne. Elle empêche un cycle de génération de richesse que tous les autres Canadiens tiennent pour acquis. Pensez au nombre de jeunes Autochtones qui doivent partir de zéro parce qu'ils n'héritent pas d'une maison, contrairement aux autres Canadiens. Le programme actuel de logement fondé sur le marché ne permet pas de générer du capital immobilier pour les participants autochtones. Les Premières Nations se privent toujours des avantages dont profitent les autres Canadiens qui sont propriétaires d'une maison.

Nous avons constaté que les terres louées dans les réserves sont d'une valeur marchande égale ou supérieure aux terres comparables à l'extérieur des réserves. Pour vous donner nos exemples préférés, une terre d'une acre située sur le territoire de la nation de Westbank s'est vendue environ 10 000 \$ en 1989, et le loyer de cette même terre est aujourd'hui de plus de 1 million de dollars. À Sun Rivers, à Kamloops, une terre d'une acre s'est vendue 8 000 \$ en 1996, et, aujourd'hui, le loyer est d'environ 700 000 \$.

How did this happen? It was not magic. It was a simple recognition that First Nations market institutions were largely removed by the Indian Act and that First Nations have to legislate their way back into the economy.

The proof is that the costs of doing business on some of the best located First Nation lands are four to six times higher than off First Nation lands. This is one of our research results that this committee has cited in one of your previous studies.

Market economies need a legal and administrative framework that supports property rights, facilitates trade and provides investor certainty. They need a stable fiscal framework that pays for quality services and builds competitive public infrastructure. Our research suggests it could be up to four times harder to finance infrastructure on First Nation lands. The study of the framework that supports markets is called institutional economics. It is supported by a substantial literature. It is the basis of a recent bestselling book, *Why Nations Fail*.

West Bank and Kamloops restored their market institutions and the predictable market results occur. Building the legal, administrative and infrastructure framework to support markets is what our courses are about at the Tulo Centre of Indigenous Economics. It is the purpose of the textbook that we wrote.

A question you might ask is if it is so easy, why hasn't it happened more often? Implementing change is hard, time consuming and expensive. It took years and millions of dollars for Westbank and Kamloops to complete their work. What can we do to reduce these costs and time?

Last year, we looked at 15 proposed First Nation policy changes during the last 20 years or so, from the proposed Charlottetown Accord to the proposed First Nation Education Act. These changes were not successfully implemented but others, such as the First Nations Lands Management Act and the First Nations Fiscal Management Act, did create positive changes.

Based on this research, we observed that successful Aboriginal policy changes have four elements. First, they are First Nation led. Second, they are optional. Third, the changes are implemented by First Nation administrations and institutions. Fourth, other governments have the political will to support the change even in the face of opposition. I hope any changes this committee recommends will meet this test.

Comment cela a-t-il pu se produire? Pas par magie. Il a simplement fallu constater que les institutions du marché des Premières Nations ont été en grande partie supprimées par la Loi sur les Indiens et que les Premières Nations doivent adopter des dispositions législatives pour retrouver leur place au sein de l'économie.

La preuve en est que le coût des affaires dans certaines des réserves des Premières Nations les mieux situées est de quatre à six fois supérieur à ce qu'il est ailleurs. C'est l'un de nos résultats de recherche que le comité a déjà cités dans une étude antérieure.

Les économies de marché exigent un cadre juridique et administratif appuyant les droits de propriété, facilitant les échanges et offrant de la certitude aux investisseurs. Elles exigent un cadre budgétaire stable qui permet d'assumer le coût de services de qualité et de construire des infrastructures publiques compétitives. Selon nos études, il pourrait être jusqu'à quatre fois plus difficile de financer les infrastructures sur les terres des Premières Nations. L'étude du cadre qui appuie les marchés est appelée « Économie institutionnelle ». Il y a une documentation abondante sur le sujet. C'est cette étude qui est à la base d'un récent ouvrage à succès intitulé Why Nations Fail.

Les nations de Westbank et de Kamloops ont rétabli leurs institutions du marché, et les résultats prévisibles relativement au marché en ont découlé. L'établissement du cadre juridique, administratif et d'infrastructures nécessaires pour appuyer nos marchés et le sujet des cours que nous offrons au Tulo Centre of Indigenous Economics. C'est l'objet du manuel que nous avons rédigé.

Vous vous demandez peut-être pourquoi cela ne s'était pas fait plus souvent, puisque c'est si facile. Apporter des changements est difficile, prend du temps et coûte cher. Il a fallu des années pour que les nations de Westbank et de Kamloops fassent leur travail, et cela leur a coûté des millions de dollars. Que pouvons-nous faire pour réduire les coûts et le temps nécessaire pour apporter les changements?

L'an dernier, nous nous sommes penchés sur 15 modifications des politiques des Premières Nations ayant été proposées au cours des 20 dernières années environ, du projet d'accord de Charlottetown au projet de loi sur l'éducation des Premières Nations. Les changements en question n'ont pas été mis en œuvre avec succès, mais d'autres textes législatifs, par exemple la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations et la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, ont permis d'apporter des changements positifs.

D'après nos recherches, les modifications de politique autochtones qui réussissent comportent quatre éléments. Premièrement, elles sont menées par les Premières Nations. Deuxièmement, elles sont facultatives. Troisièmement, les modifications sont mises en œuvre par les administrations et les institutions des Premières Nations. Quatrièmement, les autres gouvernements concernés ont la volonté politique d'appuyer les modifications même s'il y a de l'opposition. J'espère que toute modification que le comité recommandera répondra à ces critères.

Our role at the Tulo Centre is the third requirement for effective change. We are a First Nation institution that helps First Nations implement change. We focus on capacity development. By this I mean the development of specific skills that help First Nations administrations implement changes, such as passing laws using modern legislative frameworks like the First Nations Fiscal Management Act. We help students to effectively communicate an agenda that promotes higher property values to chief, council and membership. We teach students how to build administrative and tax systems that support residential and commercial developments and finance services and build infrastructure.

In closing, here are four recommendations that I encourage the committee to support and include in its final report. First, the First Nations Fiscal Management Act was passed in 2005. Amendments have been suggested to increase participation, raise investor confidence and improve administration. The fiscal management act helps First Nations finance infrastructure. This committee should support amendments to this legislation.

Second, many First Nations are suggesting that they should receive a fiscal benefit from resource development in Canada. Many recent reports have suggested greater resource revenue sharing with First Nations. This committee should support fiscal options that provide stable revenues to First Nations to close the legal, administrative and infrastructure gaps.

Third, only an effective First Nation housing market will ever close the gap between First Nation housing demand and supply. First Nation homeowners must have equity and value in their homes. This can only be accomplished with tradable and secure property right and registry systems. This committee should encourage more leasehold housing developments and this committee should recommend the First Nation property ownership option being proposed by some First Nation leaders.

Finally, this committee should promote options such as the Tulo Centre of Indigenous Economics certificate programs that build the necessary capacity within First Nations to implement your recommendations. Thank you.

The Chair: That was excellent, sir. Thank you.

Notre rôle, au Tulo Centre, correspond au troisième critère à respecter pour que des changements réels aient lieu. Nous sommes une institution des Premières Nations qui aide les Premières Nations à apporter des changements. Nous nous concentrons sur le développement des capacités. J'entends par là l'acquisition de compétences précises permettant aux administrations des Premières Nations de mettre en œuvre les changements souhaités, par exemple en adoptant des lois à l'aide de cadres législatifs modernes comme la Loi sur la gestion financière des Premières Nations. Nous aidons nos étudiants à communiquer efficacement un programme favorisant l'accroissement de la valeur des propriétés aux chefs, aux conseils, aux membres des Premières Nations. Nous leur montrons comment mettre au point des régimes administratifs et fiscaux permettant d'appuyer le développement résidentiel et commercial, de financer les services et de construire des infrastructures.

Pour conclure, voici quatre recommandations que j'encourage le comité à appuyer et à inclure dans son rapport final. Premièrement, la Loi sur la gestion financière des Premières Nations a été adoptée en 2005. Des modifications ont été proposées dans le but de favoriser la participation, d'accroître la confiance des investisseurs et d'améliorer l'administration. La Loi sur la gestion financière aide les Premières Nations à financer leurs infrastructures. Le comité devrait appuyer les propositions de modification de cette loi.

Deuxièmement, beaucoup de Premières Nations affirment qu'elles devraient bénéficier financièrement de l'exploitation des ressources au Canada. De nombreux rapports publiés récemment préconisent un meilleur partage des revenus avec les Premières Nations. Le comité devrait appuyer les mesures financières permettant aux Premières Nations d'obtenir des revenus stables et de combler ainsi les écarts sur les plans juridique, administratif et des infrastructures.

Troisièmement, la demande et l'offre de logement ne se rejoindront chez les Premières Nations que lorsque celles-ci auront un véritable marché immobilier. Les propriétaires autochtones doivent pouvoir accéder au capital foncier. La seule chose qui puisse permettre cela, ce sont des systèmes de droit de propriété et d'inscription sûrs et permettant les échanges. Le comité devrait préconiser la multiplication des projets locatifs et recommander l'adoption de la solution proposée par certains dirigeants des Premières Nations à l'égard de la propriété des biens immobiliers.

Enfin, le comité devrait faire la promotion de solutions comme les programmes de certificat offerts par le Tulo Centre of Indigenous Economics, qui permettent aux Premières Nations de se doter de la capacité nécessaire à la mise en œuvre de vos recommandations. Merci.

Le président : C'était un excellent exposé, monsieur. Merci.

Owen Matheson, Vice-President, Business Development, Corix Infrastructure, Corix Group of Companies: Good morning. Thank you for the invitation to participate in this national study. My name is Owen Matheson and I'm the vice-president of business development for Corix Infrastructure.

Corix is a complete, vertically integrated Canadian utility company specializing in water, wastewater and energy utilities. We have offices across Canada and the United States, and our vertical integration allows us to offer customers a complete utility services package, from products to equipment, to operation and maintenance.

Our primary shareholder is the British Columbia Investment Management Corporation or bcIMC. Based in Victoria, bcIMC is one the largest institutional investors in Canada with gross assets under management of more than \$114 billion. This solid financial foundation provides Corix the scale, the resource and the capital to successfully partner, execute and deliver all types and sizes of utility projects across Canada.

This unique blend of vertical integration, ownership and decades of experience has allowed Corix to partner and provide sustainable solutions for First Nations communities from coast to coast.

Each First Nation is unique and through collaboration and understanding we build potential partnerships based on trust, respect and friendship. Through this process we have learned from First Nations and all Aboriginal peoples that we've had the opportunity to work with that there are several key areas that must be addressed in these partnerships in addition to sustainable utility solutions: capacity building, training, education and jobs.

We have come up with a regional model — a partnership, if you will — that not only addresses some of these concerns but also provides the potential for a generational, recession-proof business, owned and operated by the First Nation community and generating revenue for the First Nation community.

In this partnership model, Corix takes the lead in setting up and running the regional utility. Corix trains, educates and builds capacity within the First Nation and slowly over time transfers the running of this ownership fully to the Nation. Corix is still available after the transfer for oversight and other roles as the community sees fit. Corix sees this as a long-term partnership. For example, we have arrangements, agreements and partnerships in place to provide utility services to First Nation communities that are as long as 114 years. We see our partnerships as long-term commitments.

Owen Matheson, vice-président, Développement des affaires, Corix Infrastructure, Corix Group of Companies: Bonjour. Merci de m'avoir invité à participer à l'étude d'envergure nationale que vous menez. Je m'appelle Owen Matheson, et je suis vice-président du développement des affaires à Corix Infrastructure.

Corix est une entreprise de services publics canadienne complète et intégrée verticalement qui se spécialise dans l'eau, les eaux usées et l'énergie. Nous avons des bureaux un peu partout au Canada et aux États-Unis, et notre intégration verticale nous permet d'offrir à notre clientèle un ensemble de services publics complets, des produits à l'équipement, en passant par l'exploitation et l'entretien.

Notre actionnaire principal est la British Columbia Investment Management Corporation, la bcIMC. Cette société, qui a son siège social à Victoria, est l'un des plus importants investisseurs institutionnels au Canada, et elle gère des actifs bruts de plus de 114 milliards de dollars. Cette assise financière solide dote Corix de la taille, des ressources et des capitaux nécessaires pour nouer des partenariats afin d'exécuter toutes sortes et toutes tailles de projets liés aux services publics dans l'ensemble du Canada.

Cette combinaison unique de l'intégration verticale, de la propriété et de dizaines d'années d'expérience a permis à Corix de s'associer à des collectivités autochtones de partout au pays et de leur offrir des solutions durables.

Chaque nation est unique, et en collaborant et en nous assurant de bien nous comprendre, nous établissons d'éventuels partenariats fondés sur la confiance, le respect et l'amitié. Dans ce processus, nous avons appris auprès des Premières Nations et des peuples autochtones avec lesquels nous avons eu l'occasion de travailler qu'il y a plusieurs questions clés qui doivent être abordées dans le contexte de ces partenariats, en plus de celle des solutions durables en matière de services publics : le renforcement des capacités, la formation, l'éducation et les emplois.

Nous avons élaboré un modèle régional — un partenariat, si vous voulez — qui nous permet d'aborder ces choses, mais qui offre aussi le potentiel de création d'une entreprise générationnelle ne pouvant être touchée par les récessions, qui appartient à la collectivité autochtone et qui est exploitée par elle et qui génère des revenus pour elle.

Dans ce modèle de partenariat, Corix prend l'initiative pour ce qui est de mettre sur pied le service public régional et de lancer son exploitation. Corix forme et éduque les membres de la Première Nation et renforce leurs capacités, puis transfère graduellement la direction du service à la nation, jusqu'à ce qu'elle en soit pleinement propriétaire. Corix demeure disponible après le transfert pour assurer une surveillance et jouer d'autres rôles, selon ce que désire la collectivité. Corix envisage cela comme étant un partenariat à long terme. À titre d'exemple, nous avons des arrangements, des accords et des partenariats visant la prestation de services publics à des collectivités autochtones dont la durée va jusqu'à 114 ans. Nous envisageons nos partenariats comme des engagements à long terme.

In putting these partnerships together, there is a tremendous effort required from both sides. A certain momentum is gained and a friendship is built, but there are challenges. There is a time and resource commitment — time to understand the needs and specifics of the opportunity and its options, but also time to understand the community and what they deem is important, and time to build trust and respect in order to form a successful and lasting partnership.

As well, there is a challenge of chief and council turnover through the election process, establishing clear communications, the security around revenue collections, and general risks and the mitigations around those risks. But the biggest hurdle and challenge still remaining is funding. We can't tell you how many times these partnerships have been formed, momentum built and then everything stops in its tracks because funding isn't available. I personally have seen this happen many times.

I believe we live in the greatest country in the world, and all Canadians — Aboriginal and non-Aboriginal — should have access to clean and safe drinking water and sustainability utility infrastructure. We believe we have a solution through our regional utility model that can start to address some of the First Nation infrastructure issues and concerns, where the private sector working in partnership with the First Nation and in collaboration with the government can make a unique difference. I must say this isn't a typical P3-type formula.

In closing, I would like to thank the committee for their time and the opportunity to share in some of our experiences in an effort to finding solutions for the First Nations and all Aboriginal peoples, including the Metis and the Inuit's infrastructure issues and concerns.

The Chair: Thank you very much. That was also very impressive.

Malcolm Smith, Partner, Thunderbird Commercial Insurance: Good morning, senators. Thank you for allowing me to speak this morning.

I don't want to mitigate what anyone else or government says, but nothing happens without insurance. Just get that one straight. Nothing goes on; you can't buy anything or do anything without insurance. I just wanted to throw that out there.

I got involved with First Nations insurance back in 2002 with Skeetchestn First Nation, which is close to where Senator Nancy Greene Raine lives. I visited that community and found out that they were paying 10 times what they should be for insurance, not getting the proper coverages and not receiving any kind of

La conclusion de ces partenariats exige d'énormes efforts de la part des deux parties. Nous en tirons une certaine force et un lien d'amitié, mais il y a des défis. Il faut y consacrer du temps et des ressources — le temps de bien comprendre les besoins et la situation particulière, ainsi que les solutions possibles, mais aussi le temps de comprendre la collectivité et ce qu'elle juge important, et le temps d'établir un lien de confiance et de respect afin de nouer un partenariat durable et réussi.

Il y a aussi le défi que posent la succession des chefs et des conseils dans le processus électoral, l'établissement d'une bonne communication, la sécurité touchant la perception des revenus et les risques généraux et les mesures prises pour les atténuer. Mais l'obstacle et le défi les plus importants demeurent le financement. Vous n'imaginez pas le nombre de fois où un partenariat a été conclu, les choses ont commencé à bouger, puis tout s'est arrêté à cause du manque de financement. J'ai personnellement été témoin de cela à de nombreuses reprises.

Je pense que nous vivons dans le plus grand pays du monde et que tous les Canadiens — Autochtones et non-Autochtones — devraient avoir accès à l'eau potable et à des infrastructures publiques durables. Nous croyons que notre modèle de services publics régionaux offre une solution permettant de commencer à régler certains des problèmes et à dissiper certaines des préoccupations relativement à l'infrastructure chez les Premières Nations, et que le secteur privé peut travailler en partenariat avec une nation et en collaboration avec le gouvernement pour faire bouger les choses d'une manière unique. Je dois dire qu'il ne s'agit pas de la formule habituelle du partenariat public privé.

Pour conclure, j'aimerais remercier le comité de prendre le temps de nous inviter à lui faire part de certaines de nos expériences dans le but de trouver des solutions pour les Premières Nations et tous les peuples autochtones, y compris en réglant les problèmes et en dissipant les préoccupations concernant les infrastructures chez les Métis et les Inuits.

Le président : Merci beaucoup. C'était un autre exposé très impressionnant.

Malcolm Smith, associé, Thunderbird Commercial Insurance: Mesdames et messieurs, bonjour. Merci de me permettre de prendre la parole devant vous ce matin.

Je ne veux pas minimiser ce que tous les autres disent et ce que le gouvernement dit, mais il ne se passe rien sans assurance. Il faut que ce soit clair. Il ne se passe rien; on ne peut rien acheter ni faire quoi que ce soit sans assurance. Je voulais simplement le mentionner.

J'ai commencé à travailler dans le domaine des assurances pour les Premières Nations en 2002, auprès de la nation Skeetchestn, dont le territoire est situé près de l'endroit où vit la sénatrice Nancy Greene Raine. Je me suis rendu dans cette collectivité, et j'y ai constaté que ses membres payaient 10 fois ce qu'ils auraient

services. At the time, Aon Reed Stenhouse had a really good program, so I started selling insurance in 2002 and by the end of it I had 37 First Nations communities in B.C.

I decided I really wanted to help, so I was involved with ICAB, the Industry Council for Aboriginal Business, and Aboriginal Financial Officers Association. I did seminars for CANDO and the FOA. In 2008 I was involved with NACO trying to get bonding for First Nation Aboriginal contractors who were trying to get work. There would be lots of work but they couldn't bid on it because they couldn't get bonding. We tried on that, but the NACO summit self-destructed so we never really did get bonding in place.

You have my notes and I don't need to read them, but I want to talk about the community asset program because that's really the number one program that pretty much every community in Canada has. There's a lot of talk that they don't have insurance, but they do have insurance and it covers a wide gambit of coverages from property coverages, which is housing, infrastructure, directors and officers, boilers and machinery, auto, their police forces and their fire departments. There are insurance programs out there. There are four main programs out there that do insure both the community assets, as well as any economic development, such as a lot of communities have fire stations, gas bars and convenience stores, and quite a few have some sort of gambling casinos, VLTs. All these need to be insured by insurance. CMHC will not provide funding for housing without insurance in place. So we're constantly, as a First Nation broker, providing certificates and insurance to CMHC.

We talk about capacity. My partner is Mi'gmak. He's 31 years old. He's got a degree from Cape Breton University and he's taken all the insurance courses. There are only, I would say, five First Nation people in the country — in the whole country — who are involved with insurance and, as I started by saying, nothing goes on without insurance.

There is a huge opportunity for capacity building in insurance, so that someone in First Nations understands insurance and purchases it, because if you're a typical First Nation of any kind of size, like Membertou or Osoyoos, they're probably spending \$400,000 or \$500,000 a year on insurance. If they're spending that on insurance, then they will not have that for funding housing, social programs, education or anything else because they're spending it on insurance.

dû payer en assurances sans pour autant obtenir une couverture adéquate ni recevoir quelque service que ce soit. À l'époque, Aon Reed Stenhouse avait un très bon programme, alors j'ai commencé à vendre de l'assurance en 2002, et, à la fin, je m'occupais de 37 Premières Nations de la Colombie-Britannique.

J'ai décidé que je voulais vraiment aider, alors je suis devenu membre d'ICAB, l'Industry Council for Aboriginal Business également, et de l'Association des agents financiers autochtones du Canada. J'ai tenu des séminaires pour le CAADA et pour l'AAFAC. En 2008, j'ai essayé d'obtenir auprès de la NACO un cautionnement pour les entrepreneurs des Premières Nations qui essayaient de décrocher des contrats. Il devait y avoir beaucoup de travail, mais ils ne pouvaient pas soumissionner étant donné qu'ils n'arrivaient pas à obtenir de cautionnement. Nous avons fait une tentative en ce sens, mais le sommet de la NACO a été une autodestruction, ce qui fait que nous n'avons jamais pu établir de mécanismes de cautionnement.

Vous avez mes notes devant vous, et je n'ai pas besoin de les lire, mais je veux vous parler du programme des avoirs communautaires, car c'est vraiment le programme numéro un qui existe dans presque toutes les collectivités du Canada. Nous entendons souvent dire que les collectivités n'ont pas d'assurance, mais elles en ont, et elles couvrent toutes sortes de choses : les propriétés, c'est-à-dire le logement, l'infrastructure, les administrateurs et les agents, les chaudières et la machinerie, les voitures, les services policiers et les services d'incendie. Il existe des programmes d'assurance. Il y a quatre programmes principaux au moyen desquels sont assurés les biens des collectivités, ainsi que tout lieu à vocation économique, par exemple les postes de pompier, les stations d'essence et les dépanneurs qu'il y a dans beaucoup de collectivités et les espèces de casinos ou salons de vidéopoker qui existent dans bon nombre d'entre elles. Tout cela doit être assuré. La SCHL ne fournit pas de financement pour le logement sans assurance. Ainsi, à titre de courtiers des Premières Nations, nous fournissons constamment des certificats et des services d'assurance à la SCHL.

Nous parlons de capacité. Mon associé est micmac. Il a 31 ans. Il a un diplôme de l'Université Cape Breton, et il a suivi tous les cours sur l'assurance. Je dirais qu'il y a seulement cinq nations autochtones au pays qui s'occupent d'assurance, et, comme je l'ai dit au début, il ne se passe rien sans assurance.

Il y a énormément de possibilités de renforcement des capacités dans le domaine de l'assurance, pour que les membres des Premières Nations comprennent l'assurance et souscrivent à une assurance, car typiquement, les Premières Nations de toutes tailles, par exemple celle de Membertou ou celle d'Osoyoos, consacrent probablement 400 000 \$ ou 500 000 \$ par année à l'assurance. Ce sont des sommes qu'elles ne peuvent consacrer au financement du logement, des programmes sociaux, de l'éducation ou de quoi que ce soit d'autre, puisqu'elles servent à l'assurance.

One of the challenges we've had as an insurance broker is getting data: finding out the construction details; going through the houses and making sure we have the proper information on the water pressure; all the infrastructure that's involved that's insured. Brokers are competitive, so they don't share information.

One the things I started doing, that no one else was doing, there's a thing called an ACRS Report. I don't know if anyone is aware of it. It's an Asset Condition Reporting System report and it's produced to help First Nations provide funding for infrastructure. Well, most of these First Nations don't even know they have the report, and we have a difficult time going out to get this report that would help us do underwriting. We could do a better job of underwriting and give better premiums, because if an underwriter doesn't know something then they will add 30 per cent right on the top because they don't know. It's risk. That's what they're insuring.

I think \$20 million or \$22 million is spent on ACRS reports. The insurance industry doesn't have access to it and there is no national database. It's all worked in a vacuum. All the data collected on all the repairs needed to be done, the construction details, it just goes to the individual and it never goes into a central data bank, so the insurance industry has no access to that information. If we had that information, we could do a much better job.

Thunderbird is aboriginally owned, but we work with a managing general agent that is also aboriginally owned that offers a program offering all those coverages, such as property and liability. We've been doing risk assessments, like going into the home and taking a look at the dryer that is stacked with lint and is a fire hazard. Electricals: if we could just get into the houses, as the insurance, and get information on the construction details, then we would be able to do a better job of underwriting. It's the lack of information that really is a huge detriment. It costs insurance companies a lot of money and raises premiums because we don't know.

There is a thing called the Fire Underwriters Survey. Every municipality has it and they check the water pressure, the fire trucks and the training. They go through the municipality and everything about that fire department is scrutinized and it's given a rating from 1 to 10. That doesn't work on First Nations. You might have a beautiful fire truck that only goes out once and twice a year, so it doesn't have a lot of kilometers on it, but the FUS will say you have to have a new truck every ten years. This could

Un des défis auxquels nous faisons face, comme courtier en assurances, c'est l'obtention de données : obtenir les détails sur la construction; inspecter les maisons et nous assurer d'avoir les bons renseignements concernant la pression d'eau; toute l'infrastructure qui est couverte par l'assurance. Les courtiers sont compétitifs, alors ils n'échangent pas de renseignements.

Une chose que j'ai commencé à faire, et que personne d'autre ne faisait, c'est ce qu'on appelle un rapport du SRCB. Je ne sais pas si quelqu'un ici connaît cela. C'est un rapport du Système de rapports sur la condition des biens qui est produit pour aider la Première Nation concernée à fournir du financement pour les infrastructures. Eh bien, la plupart des Premières Nations ne savent même pas qu'elles ont le rapport, et nous avons de la difficulté à l'obtenir aux fins de l'assurance. Nous pourrions faire un meilleur travail et offrir de meilleures primes d'assurance si nous l'avions, car un assureur qui ignore quelque chose ajoute 30 p. 100 à la prime simplement parce qu'il n'a pas accès à cette information. C'est un risque. C'est ce que les assureurs couvrent.

Je pense que 20 ou 22 millions de dollars sont dépensés pour la production de rapports du SRCB. L'industrie de l'assurance n'y a pas accès, et il n'y a pas de base de données nationale. Tout se fait en vase clos. Toutes les données recueillies sur toutes les réparations à faire, tous les détails concernant la construction, tout cela est seulement communiqué à la personne concernée et n'est jamais versé dans une banque de données centrales, ce qui fait que l'industrie de l'assurance n'a pas accès à cette information. Si nous y avions accès, nous pourrions offrir un bien meilleur service.

Thunderbird est une entreprise autochtone, mais nous collaborons avec un agent chargé de la gestion générale qui est aussi autochtone et qui offre un programme comprenant toutes ces couvertures, comme la propriété et la responsabilité. Nous faisons des évaluations du risque, par exemple en inspectant une maison et en regardant une sécheuse pleine de charpie qui pose un risque d'incendie. Pour ce qui est des systèmes électriques, si seulement nous pouvions inspecter les maisons et obtenir les détails concernant la construction, à titre d'assureur, nous pourrions offrir un bien meilleur service. C'est le manque d'information qui nous nuit vraiment beaucoup. Cela coûte beaucoup d'argent aux compagnies d'assurance et fait augmenter les primes, parce qu'elles n'ont pas accès à l'information.

Il y a ce qu'on appelle le Service d'inspection des assureurs incendie. Ce service existe dans toutes les municipalités, et les gens qui en sont chargés vérifient la pression de l'eau, les camions d'incendie et la formation. Ils regardent tout dans la municipalité et examinent de près le service d'incendie, auquel ils attribuent une note de 1 à 10. Cela ne fonctionne pas pour les Premières Nations. Elles peuvent avoir un bon camion de pompier qui ne sort qu'une ou deux fois par année, ce qui fait qu'il n'a pas

be a beautiful new truck, but it won't fit into FUS. So there is no mechanism to allow insurance companies to rate First Nations so that they could set up the premiums.

One the things I wanted to talk about — obviously this is regarding funding for infrastructure. I have a perfect example. One of our clients in New Brunswick had a huge flood loss last year because they were looking at trying to get infrastructure money for drainage. Well, it cost the insurance company \$1.5 million to rebuild all the houses that were flooded out, and now this year on renewal, premiums go up \$200,000. Now that \$200,000 can't be spent on education and on all the other social services. It's not that insurance companies are saying, "No, don't pay us the premium", but I'm here to try to help First Nations lower the cost of insurance. A lot of these fire losses that cause death and injury — are heartbreaking and I'm sure you hear about it on the news all the time.

There's the infrastructure relating to water and sewer, which Owen talked about, which is what everybody thinks about. But if you think about it, in Eastern Canada, almost all the homes have oil tanks. We had one oil tank leak at Membertou. It was \$200,000. They had to lift the house to get the oil out from underneath because they had the old steel oil tanks. The community doesn't have the money to replace them. There are infrastructure needs out there that are not the clear ones of water and sewer, but they are just as important and it could cost. If you're spending \$200,000 on one repair for one oil tank, well, on a reserve you could have 400 or 500 oil tanks. I write about that in my speaking notes.

There really is only one way to lower insurance costs, and that's to stop having losses. The lower the losses, then the lower the insurance. You can come up with a lot of different models and I'll touch on them, but the number one way to reduce insurance is to lower losses and it also reduces bodily injury and death.

I've listed a few and I think the biggest thing is loss control. With our risk assessment, we'll go in and look at the oil tanks and look at the lint, but it costs money. We're cutting back on the risk assessments because we're paying for it; the broker is paying for it. We're trying to do as much as we can. But if there was some mechanism, if ACRS was broader, if there was a mechanism to go out and do these risk assessments, then we could lower the costs of insurance — and the losses and damage. The family was out of

beaucoup de kilomètres au compteur, mais le SIAI prescrira le remplacement du camion tous les 10 ans. Même si c'est un beau camion tout neuf, il ne respectera pas les critères du SIAI. Il n'y a donc aucun mécanisme permettant aux compagnies d'assurance d'attribuer une note aux Premières Nations afin de pouvoir établir les primes d'assurance.

L'une des choses dont je voulais parler — évidemment, cela concerne le financement des infrastructures. J'ai un exemple parfait. L'un de nos clients du Nouveau-Brunswick a subi d'énormes pertes dans une inondation l'an dernier parce qu'il cherchait à obtenir des fonds d'infrastructure pour les installations de drainage. Eh bien, la compagnie d'assurance a dû débourser 1,5 million de dollars pour la reconstruction de toutes les maisons qui ont été inondées, et les primes d'assurance ont augmenté de 200 000 \$ au moment du renouvellement cette année. Ce sont 200 000 \$ qui ne pourront être consacrés à l'éducation ni à tous les autres services sociaux. Ce n'est pas que les compagnies d'assurance ne veulent pas des primes qui leur sont versées, mais mon rôle consiste à aider les Premières Nations à faire diminuer leurs frais d'assurance. Beaucoup de ces incendies qui font des morts et des blessés sont des événements terribles dont vous entendez sûrement parler très souvent dans les actualités.

Il y a l'infrastructure liée à l'eau et aux égouts, dont Owen a parlé, et à laquelle tout le monde pense. Mais quand on y pense, dans l'Est du Canada, presque toutes les maisons sont équipées d'un réservoir de mazout. Il y a eu une fuite à Membertou. Cela a coûté 200 000 \$. Il a fallu soulever la maison pour enlever le mazout qui s'était infiltré en dessous parce qu'il y a encore de vieux réservoirs en acier. La collectivité n'a pas les fonds nécessaires pour les remplacer. Il y a des besoins en infrastructure qui ne sont pas aussi clairs que ceux qui concernent l'eau et les égouts, mais qui sont tout aussi importants et qui pourraient entraîner des coûts importants. Si une Première Nation doit débourser 200 000 \$ pour réparer un seul réservoir de mazout, eh bien, dans une réserve, il peut y en avoir 400 ou 500. J'en parle dans mes notes d'allocution.

Il y a vraiment une seule façon de faire baisser les frais d'assurance, et c'est d'éliminer les pertes. Plus les pertes sont faibles, moins l'assurance coûte cher. On peut élaborer toutes sortes de modèles différents, et je vais en parler, mais la principale façon de réduire les frais d'assurance, c'est de réduire les pertes, ce qui réduit aussi le nombre de blessures et de décès.

J'ai fait une liste de quelques éléments, et je pense que le plus important, c'est la limitation des pertes. Lorsque nous faisons des évaluations du risque, nous inspectons les réservoirs de mazout et les filtres à charpie, mais il y a un coût. Nous ne faisons plus autant d'évaluations du risque, car c'est nous qui devons payer; c'est le courtier qui paie. Nous essayons d'en faire le plus possible. Mais s'il y avait un mécanisme, si le SRCB était plus accessible, s'il y avait un mécanisme permettant de faire ces évaluations du

that house for a year. Now they're living with other families, so there are two families living in another house. You're putting so much pressure on the housing.

The other thing I wanted to talk about was an alternate method. We speak about Kamloops. All Nations Trust Company is owned by 32 First Nations and they've just opened up their own brokerage, on reserve at Kamloops Indian Band. They're trying to be the broker, so they can control the risk and do the risk assessments to lower costs. I think that's a model that Chris Pegg from Coast Salish Insurance, who worked closely with me on Cowichan Tribes, is involved with and it's a model that could work. If they develop enough premiums, they could put that premium in and they could set up their own insurance company or a reciprocal.

In closing, I guess the biggest thing we need is capacity for education on insurance for First Nations. I'm just throwing that out, because I've been mentoring myself. I think it's something that needs to be looked at. It's not really something that you can do in the committee, but it's something when you're out talking to people, to think about it or even talk about. No one talked about insurance, even though none of these things go on without insurance. I took my business degree at Acadia University. I talk about Acadia now, but we never talked about insurance. There needs to be more education for First Nations. Every reserve should have someone who knows about how to buy insurance and what they need in insurance.

Other than that, I think I've pretty much covered off everything I wanted to say and the rest is in the notes. I look forward to your questions and thank you for allowing me to speak today.

**The Chair:** Thank you very much. I think these have all been very useful presentations for us. I thank you all for the thought you've put into your presentations and advice to us.

John Kiedrowski, President, Compliance Strategy Group, Thunderbird Commercial Insurance: Good morning, senators. The presentations by André, Owen and Malcolm covered most of the points that I wanted to raise, especially on insurance, but I'll be brief.

I want to focus on one issue that I came across in my research on housing and that is individual insurance cost is anywhere between three and, some are saying as high as, four times higher than off-reserve insurance premiums. Malcolm alluded to some of the issues relating to loss cost factors and that if the insurance company can't understand the value, then they're going to

risque, nous pourrions réduire les frais d'assurance, ainsi que les pertes et les dommages. La famille qui vivait dans la maison dont je vous ai parlé n'a pas pu y habiter pendant un an. Elle vit maintenant avec une autre famille, donc il y a deux familles qui vivent dans une autre maison. Cela crée beaucoup de pressions sur le logement.

L'autre chose dont je voulais parler, c'est une méthode de remplacement. Nous avons parlé de Kamloops. La All Nations Trust Company appartient à 32 Premières Nations, et elle vient tout juste de créer son propre service de courtage, dans la réserve de Kamloops. Elle essaie de jouer le rôle de courtier, de façon à pouvoir contrôler le risque et procéder aux évaluations du risque à moindre coût. Je pense que c'est le modèle qu'essaie d'appliquer Chris Pegg, de Coast Salish Insurance, avec qui j'ai collaboré étroitement lorsque nous nous occupions des tribus Cowichan, et c'est un modèle qui pourrait donner des résultats. Si le nouveau service de courtage a suffisamment de primes, il pourrait inclure celle-là et fonder sa propre compagnie d'assurance ou mutuelle d'assurance.

Pour conclure, je pense que ce dont nous avons surtout besoin, c'est d'une capacité d'éducation des Premières Nations dans le domaine de l'assurance. Je ne fais que le mentionner, car je me suis formé par moi-même. Je pense que c'est quelque chose à envisager. Cela ne relève pas vraiment du comité, mais vous pouvez y réfléchir ou même en parler avec les gens. Personne n'a parlé d'assurance, même si rien de tout cela ne se passe sans assurance. J'ai obtenu mon diplôme de commerce à l'Université Acadia. Je parle d'Acadia aujourd'hui, mais nous n'avons jamais parlé d'assurance. Il faut éduquer les Premières Nations davantage. Dans toutes les réserves, il devrait y avoir une personne qui sait comment souscrire à une assurance et déterminer les besoins d'assurance.

À part cela, je pense avoir dit tout ce que j'avais à dire, et le reste se trouve dans mes notes. Je répondrai à vos questions avec plaisir, et je vous remercie de m'avoir permis de prendre la parole aujourd'hui.

Le président : Merci beaucoup. Je pense que ces trois exposés nous ont beaucoup éclairés. Je remercie chacun d'entre vous du travail de réflexion que vous avez fait pour nous présenter vos exposés et vos conseils.

John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group, Thunderbird Commercial Insurance: Honorables sénateurs, bonjour. André, Owen et Malcolm ont abordé la plupart des choses dont je voulais parler dans leur exposé, surtout en ce qui a trait à l'assurance, mais je vais être bref.

Je veux me concentrer sur un problème sur lequel je suis tombé dans mes recherches sur le logement, soit le fait que les gens paient trois fois plus cher pour leurs assurances dans les réserves qu'ailleurs, et certains affirment même que c'est quatre fois plus cher. Malcolm a mentionné certains des problèmes liés aux facteurs de coût des pertes et le fait que, si la compagnie

increase the cost. I want to go into some of the other details or examples of why we found the cost for insurance considerably higher on reserve than off reserve.

Again, Malcolm talked about the lack of hard data. There really is no data that the insurance industry and even people trying to do home assessments can rely upon. The ACRS report is very limited. Information on it is hard to access. Most insurance companies have to go and do their own data collection. The data collected by the housing inspectors isn't really shared with insurance companies, so there's a real void in trying to understand what's happening in terms of the housing structures and the age of the houses.

The other challenge, as talked about, is the whole lack of building codes and fire codes. If they're not being built to codes, then you can be assured that the insurance industry will not put a low premium on those types of homes and that's the biggest concern. Homes aren't being built to code or being inspected. Band councils act as landlords. They own the homes and, as a result of that, they need to minimize their own risk as landlords by doing inspections and making sure everything is working properly but that doesn't really happen. We've been strong advocates of home maintenance programs and only a few of the communities have jumped on such a program, where they go in and assess these homes, again, resulting in lower insurance costs.

The last one is the whole issue of heating and insulation of heat sources. We've had a number of fire deaths recently and a lot of the heat sources that are being installed as aftermarket after homes are being built are not inspected and these are a major cause of many of these recent fires we're seeing right now. Then there is a fire cost that will impact insurance.

Those are my comments. I think we'll probably get more value from the questions and use them to respond accordingly. Thanks, senator.

The Chair: Thank you very much, Mr. Kiedrowski.

**Senator Enverga:** Thank you for the presentation. My question is about insurance. I've heard so much about that. Who puts insurance in place for the communities? Is it the band manager or chief, or the whole council?

Mr. Smith: That's one of the biggest challenges. There is no one normally on a reserve who has any background in buying insurance. Sometimes it will be a band manager or a housing manager or a capital manager or a CFO. Depending on the size of the community, it really involves someone who knows nothing about insurance. It's just only one of the things that show up on their desk.

d'assurance ne peut déterminer la valeur, elle majore le coût. Je voudrais vous donner d'autres détails ou exemples des raisons pour lesquelles nous avons constaté que les frais d'assurance sont considérablement plus élevés dans les réserves qu'ailleurs.

Encore une fois, Malcom a parlé du manque de données concrètes. Il n'y a vraiment pas de données que puissent utiliser l'industrie de l'assurance et même les gens qui voudraient faire des évaluations des maisons. Le rapport du SRCB est très limité. L'information relative à ce rapport est difficile d'accès. La plupart des compagnies d'assurance doivent procéder à leur propre collecte de données. Les données recueillies par les inspecteurs ne sont pas vraiment communiquées aux compagnies d'assurance, ce qui fait qu'il y a vraiment un vide lorsqu'il s'agit de comprendre ce qui se passe par rapport aux structures des logements et à l'âge des maisons.

L'autre défi, comme nous l'avons dit, c'est l'absence complète de codes du bâtiment et de codes de prévention des incendies. Si ces maisons ne sont pas construites en fonction de ces codes, vous pouvez être sûrs que l'industrie de l'assurance n'établira pas des primes basses, et c'est la préoccupation la plus importante. Les maisons ne sont pas construites en fonction des codes ni inspectées. Les conseils de bande jouent le rôle de propriétaires. Les maisons leur appartiennent, et ils doivent donc réduire leur risque au minimum en faisant des inspections et s'assurant que tout fonctionne bien, mais cela ne se fait pas vraiment. Nous préconisons beaucoup l'adoption de programmes d'entretien des maisons, et seulement quelques collectivités en ont adopté un sans hésiter, et elles évaluent les maisons, ce qui, encore une fois, vient réduire leurs frais d'assurance.

Le dernier élément, c'est toute la question du chauffage et de l'isolation des sources de chaleur. Il y a eu plusieurs décès causés par des incendies récemment, et beaucoup des appareils de chauffage qui ont été installés après la construction des maisons n'ont pas fait l'objet d'inspections, et c'est là une des causes majeures de beaucoup des incendies dont nous avons été témoins récemment. Cela a ensuite une incidence sur les frais d'assurance.

Voilà mes observations. Je pense que nous avons probablement avantage à vous laisser poser vos questions pour pouvoir vous donner des réponses adéquates. Je vous remercie.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Kiedrowski.

Le sénateur Enverga: Merci de votre exposé. Ma question concerne l'assurance. J'en ai tellement entendu parler. Qui souscrit à l'assurance dans les collectivités? Est-ce le gestionnaire ou le chef de la bande, ou l'ensemble du conseil?

M. Smith: C'est l'un des principaux problèmes. Il n'y a habituellement personne dans la réserve qui ait une quelconque expérience de l'achat d'assurance. C'est parfois le gestionnaire de la bande, du logement ou des immobilisations, ou encore le directeur général des finances. Selon la taille de la collectivité, la tâche revient vraiment à quelqu'un qui ne connaît rien à l'assurance. Cela fait tout simplement partie des dossiers qui atterrissent sur son bureau.

The problem is that, rather than going out for a competitive bid if they're not comfortable with insurance, what they will do is go with what they have because that's what they know. If they try to venture to get another broker to get a better price with better coverage, what if they make a mistake? With the political situation, it could cost their jobs.

A lot of times the person who is buying the insurance has no experience in buying insurance and there is no dyed-in-the-wool method. You have to go to the band administration to find out who buys insurance and sometimes no one knows. I found that a lot of times it's the person that's on the third party doing the insurance. There is no advantage for them. They just don't want to be bothered so they just stay with what they've got. It's more work and they don't want to do the extra work.

As a broker trying to get new business, the only way we've been able to grow our business is that my partner is Mi'kmaq. He coaches six hockey teams and, on every reserve we go to, he recruits hockey players so we talk to chief and council. The chief and council get a hockey player, and we get to go in and present to chief and council and ask them to at least let us quote. That's all we want, just let us quote so they can compare to what they have.

The toughest job as a broker is getting in the door to do a competitive quote. Everybody keeps their information, so you don't have any information. They won't give you the losses. That's the problem. There is no set person, so you have to go into every community and dig. It's a real challenge.

**Senator Enverga:** According to André, there's an educational system that we can probably address. Is there a way you can connect with each other?

Mr. Le Dressay: I think so much of what happens, which Malcolm is referring to, is confidence. A lot of First Nation administration staff members don't have the confidence to deal with a market type situation such as a competitive bid with respect to insurance. What we're observing from some of our students is that you're seeing them becoming more confident and it gives the chief and council the confidence to actually turn to someone and ask what this means. Can you do a due diligence and do a competitive bidding process? Those are basic skills that haven't been developed in some administrations. I believe it was Owen or maybe it was Malcolm who said that these skills are not being taught in schools and that's something we're trying to address in some of our programs.

Le problème est le suivant : plutôt que de demander des soumissions, si elles ne connaissent pas bien les assurances, ce que ces personnes font, c'est qu'elles s'en tiennent à ce qu'elles ont déjà, parce que c'est ce qu'elles connaissent. Que se passera-t-il si elles s'aventurent à s'adresser à un autre courtier pour obtenir un meilleur prix et une meilleure couverture et qu'elles se trompent? Vu la situation politique, cela pourrait leur coûter leur emploi.

Bien souvent, la personne qui souscrit à l'assurance n'a pas d'expérience, et il n'y a pas de méthodes bien établies. Il faut consulter l'administration de la bande pour déterminer qui souscrit aux assurances, et, parfois, personne ne le sait. J'ai constaté que c'est souvent un tiers qui s'occupe de l'assurance. Il n'y a pas d'avantage pour les membres de la bande. Ils ne veulent tout simplement pas s'en occuper, alors ils s'en tiennent à ce qu'ils ont déjà. Ce serait plus de travail, et ils ne veulent pas faire ce travail supplémentaire.

Comme un service de courtage à la recherche de nouveaux clients, la seule chose qui nous permet de prendre de l'expansion, c'est que mon associé est micmac. Il est entraîneur pour six équipes de hockey, et, dans chacune des réserves où nous nous rendons, il recrute des joueurs de hockey, ce qui nous permet de discuter avec le chef et les membres du conseil. Le chef et le conseil obtiennent un joueur de hockey, et nous, nous pouvons leur présenter ce que nous offrons et leur demander de nous laisser au moins faire une soumission. C'est tout ce que nous voulons, pour qu'ils puissent comparer ce que nous offrons avec ce qu'ils ont déjà.

Le plus difficile, pour le courtier c'est d'arriver à pouvoir présenter une soumission concurrentielle. Personne ne communique l'information qu'il détient, alors nous n'avons aucune information. On ne nous dit rien sur les pertes. C'est cela, le problème. Il n'y a pas de personne désignée, alors il faut se rendre dans chacune des collectivités et faire des recherches. C'est vraiment difficile.

Le sénateur Enverga: D'après André, il y a un système d'éducation sur lequel nous pourrions probablement nous pencher. Avez-vous un moyen d'établir des liens entre vous?

M. Le Dressay: Ce qui se passe, ce dont Malcolm parle, c'est tellement une question de confiance, je crois. Beaucoup de membres du personnel administratif des Premières Nations n'ont pas la confiance nécessaire pour gérer une situation de marché comme une demande de soumission concurrentielle en ce qui a trait à l'assurance. Ce que nous observons chez certains de nos étudiants, c'est qu'ils gagnent en confiance et que cela donne au chef et au conseil la confiance nécessaire pour demander à quelqu'un de leur expliquer de quoi il s'agit. Peut-on faire preuve de diligence raisonnable et mener un processus de soumission concurrentiel? Ce sont là des compétences de base que certaines administrations n'ont pas acquises. Je pense que c'est Owen ou peut-être Malcolm qui a dit que ces compétences ne sont pas enseignées dans les écoles et que c'est un problème que nous essayons de régler dans le cadre de certains de nos programmes.

**Senator Enverga:** How successful are you with insurance? You must have some successes before you. What do you think made you successful on one end?

Mr. Smith: It's like anything. I got into it because I really wanted to make a difference and that's why I set up the Membertou brokerage and then we sent up Thunderbird three years ago with a Mi'kmaq partner to build capacity. When we go in, we go in together and we're there to help. It's all about your attitude and it's all about trust. It really is. It's a trust and we've grown our business through trust. The foundation of success in dealing with First Nations is developing a trusting relationship and it's not just about me, it's about us moving ahead and improving both sides. The success we've had is because of our relationship and going in with the right attitude.

**Senator Enverga:** Do you have any thoughts about this?

Mr. Kiedrowski: Again, we have identified that there's a need for capacity for people to understand how to purchase insurance, how to run procurement and how to go out for tender. As part of the housing, we tried to get a couple of the communities to go out to tender and, as André said, it's really about confidence. They don't know how to go about doing a tender and they're comfortable with the status quo. While they might be paying an enormous amount of money, it's really hard to get outside of status quo because it's a comfort level.

Again, from my knowledge and I think André said, nobody is teaching courses, even AFOA, the administrators and financial officers, I believe there is no course in how to purchase insurance.

Mr. Smith: When I was in B.C., I worked with Mike Mearns, executive director of AFOA B.C., quite closely and I ran a seminar every year for the AFOA in B.C. on insurance. I used to call it Insurance 101. I walked them through all the different coverages, said hear is what you should be looking for, and here is the kind of cost of things. When I was in B.C., I used to do an annual seminar on buying insurance, but since I've moved to Halifax the AFOA really haven't been able to organize anything along the lines of doing a seminar again. It might be something I should start looking at doing again.

**Senator Enverga:** As you underwrite communities, do you believe that vacant homes are a factor for why you will have difficulties?

Mr. Smith: The issue of vacant homes is a problem right across Canada. A lot of times you will have a schedule and, if you don't go out and look at every house, take a picture of every house, then

Le sénateur Enverga : Quelle est l'ampleur de votre succès dans le domaine de l'assurance? Vous devez avoir eu certaines réussites. Selon vous, qu'est-ce qui vous a permis de connaître du succès, d'un côté?

M. Smith: C'est comme le reste. Au début, je voulais vraiment changer les choses, et c'est ce qui m'a poussé à créer le service de courtage de Membertou, et ensuite, il y a trois ans, nous avons créé Thunderbird avec un associé micmac, pour accroître la capacité. Nous abordons les gens ensemble, et nous sommes là pour les aider. C'est entièrement une question d'attitude et de confiance. C'est vraiment le cas. C'est un lien de confiance, et c'est cette confiance qui nous a permis de donner de l'expansion à notre entreprise. Le fondement du succès, lorsqu'on a affaire aux Premières Nations, c'est l'établissement d'une relation de confiance, et, ce qui compte, ce n'est pas seulement moi, c'est le fait que nous avancions et qu'il y ait une amélioration des deux côtés. Le succès que nous avons connu est attribuable à notre relation et au fait que nous abordons les gens avec la bonne attitude.

Le sénateur Enverga : Avez-vous quelque chose à dire làdessus?

M. Kiedrowski: Encore une fois, nous avons cerné un besoin de capacité de comprendre comment souscrire à une assurance, comment procéder à l'approvisionnement et comment demander des soumissions. Dans le contexte du logement, nous avons essayé d'amener deux ou trois collectivités à demander des soumissions, et, comme André l'a dit, c'est vraiment une question de confiance. Les gens ne savent pas comment demander des soumissions, et ils sont à l'aise avec le statu quo. Même s'ils déboursent des sommes d'argent énormes, il est vraiment difficile de faire bouger les choses, car les gens sont à l'aise avec le statu quo.

Je répète que, à ma connaissance et d'après ce qu'André a dit, je crois, personne ne donne de cours, pas même l'AAFAC, les administrateurs et les agents financiers; je crois qu'il n'existe pas de cours sur la façon de souscrire à une assurance.

M. Smith: Lorsque j'étais en Colombie-Britannique, j'ai travaillé avec Mike Mearns, le directeur général de la section de la Colombie-Britannique de l'AAFAC, en collaboration assez étroite, et j'ai tenu un séminaire chaque semaine sur l'assurance. J'appelais cela Assurance 101. Je parlais aux participants de tous les types de couvertures différents, je leur disais quoi rechercher et à quel coût s'attendre à peu près. Lorsque j'étais en Colombie-Britannique, je tenais un séminaire annuel sur l'achat d'assurance, mais depuis que je me suis installé à Halifax, l'AAFAC n'a pas vraiment pu organiser quelque chose qui ressemblerait à un séminaire. C'est peut-être quelque chose que je devrais envisager de recommencer à faire.

Le sénateur Enverga : Lorsque vous fournissez de l'assurance aux collectivités, croyez-vous que la présence de maisons inoccupées soit un facteur qui vous complique la tâche?

**M.** Smith: Le problème des maisons inoccupées touche l'ensemble du Canada. Bien souvent, nous avons une liste, et, si nous n'allons pas voir chacune des maisons, prendre des photos

the house has become basically unlivable so no one is living in it. There's still rent being charged on it, I guess, or whatever happens and it's just left. A lot of those are still on the schedule and they burn down. That just drives the insurance costs up.

For vacant homes, the insurance companies make us go out and take a picture of every single house, front and back, so we know whether it's being lived in and the condition of the homes.

Maybe no one has mentioned it or maybe nobody wants to mention it, but one of the biggest problems with maintenance of homes, other than the building code issues that John has addressed, is residential schools. You had kids who went into a school, they came back at 19 and they didn't know how to paint, do a roof or fix plumbing. They knew nothing about houses and they couldn't teach their kids anything about houses. The things that I learned when I was a kid, like how to paint and put in new flooring, they didn't learn and they don't learn and they don't know.

There's a huge education component that still needs to happen to teach First Nation community members how to maintain their homes. There's junk and propane tanks in the front and, as I said, a dryer vent that hasn't been cleaned out. There are all sorts of little things when I was growing up that I learned as a kid, but they don't learn since the parents never learned because they were in residential schools. They did not have the skills to teach their kids. We have to talk about that, because that's a part of the situation.

**Senator Moore:** I would like to follow up on Senator Enverga's question with regard to who can buy insurance. If I'm on a First Nation reserve and have a certificate of possession of my house, can I go and insure that, or do I have to go through the band council?

Mr. Smith: Actually, this is part I did not even address. A certain amount of social housing goes under the band policy and is owned by the band, and then there are quite a few homes individually owned on certificates of possession. That is, I think more than anything, the biggest challenge to get insurance for, because if the community has \$500,000 worth of premium, many insurance companies are interested in coming down the road and at least talking to you. If you have one house, it's hard to get insurance for individuals, and the FUS rating is part of it. The municipality is either a 1 to 10, and the insurance company knows how to rate it. When you're on reserve, they have no idea of what your fire protection is and whether there's a hydrant.

de chacune des maisons, il y en a qui deviennent essentiellement inhabitables, ce qui fait que personne n'y vit. J'imagine qu'il y a encore un loyer de perçu, ou je ne sais trop, et les gens abandonnent simplement la maison. Beaucoup de ces maisons demeurent sur la liste et sont rasées par un incendie. Cela ne fait qu'augmenter le coût de l'assurance.

Dans le cas des maisons inoccupées, les compagnies d'assurance nous obligent à aller prendre des photos de chacune d'entre elles, de l'avant et de l'arrière, pour que nous sachions si quelqu'un y vit et dans quel état elles se trouvent.

Peut-être que personne ne l'a mentionné ou que personne ne souhaite le mentionner, mais l'un des problèmes les plus importants sur le plan de l'entretien des maisons, mis à part les problèmes liés au code du bâtiment que John a abordés, ce sont les pensionnats. Il y a des jeunes qui ont fréquenté l'école, qui sont revenus à l'âge de 19 ans et qui ne savaient pas peinturer, réparer un toit ou s'occuper de la plomberie. Ils ne connaissaient rien aux maisons et n'ont pas pu enseigner quoi que ce soit à leurs enfants au sujet des maisons. Les choses que j'ai apprises lorsque j'étais petit, par exemple peinturer et poser un nouveau revêtement de sol, ces gens-là ne les ont pas apprises, ils ne les apprennent pas et ils ne les connaissent pas.

Il y a encore énormément de travail d'éducation à faire pour enseigner aux membres des collectivités autochtones à entretenir leur maison. Il y a des rebuts et des réservoirs de propane devant les maisons, et, comme je le disais, les sorties de sécheuse ne sont pas nettoyées. Il y a toutes sortes de petites choses que j'ai apprises quand j'étais petit, mais que ces gens-là n'ont pas apprises parce que leurs parents ne les ont eux-mêmes jamais apprises car ils étaient dans un pensionnat. Ils n'avaient pas les compétences nécessaires pour les enseigner à leurs enfants. Il faut que nous en parlions, car cela fait partie du problème.

Le sénateur Moore: J'aimerais donner suite à la question du sénateur Enverga concernant les personnes qui peuvent souscrire à une assurance. Si je vis dans une réserve autochtone et que je détiens un certificat de possession de ma maison, est-ce que je peux assurer ma maison, ou dois-je passer par le conseil de bande?

M. Smith: En fait, c'est une partie de la question que je n'ai même pas abordée. Un certain nombre de logements sociaux sont visés par la politique de la bande et détenus par la bande, puis il y a un assez grand nombre de maisons qui appartiennent à des gens détenant un certificat de possession pour ces maisons. Je crois qu'il s'agit là, plus que toute autre chose, du principal obstacle à la souscription à une assurance, parce que si la collectivité paie des primes s'élevant à 500 000 \$, beaucoup de compagnies d'assurance voudront venir au moins discuter avec ses représentants. Lorsqu'il s'agit d'une seule maison, il est difficile d'obtenir de l'assurance pour des particuliers, cela étant en partie attribuable à la note du SIAI. La municipalité est notée sur une échelle de 1 à 10, et la compagnie d'assurance sait quelle cote lui est attribuée. Dans les réserves, les compagnies n'ont aucune idée de la protection contre les incendies existante, et elles ne savent pas s'il y a une borne-fontaine dans la réserve.

It is the individual, the CP holders. You want to develop equity in the homes. There are quite a few communities in B.C. where instead of having just rent they have a mortgage so after so many years they own their home, but then they have to try to insure it.

I have tried to come up with a program where the band sets up the certificate of insurance and each individual owner gets insurance, but the biggest challenge is getting individual homes on reserve insured.

**Senator Moore:** Don't they have to have insurance to get the mortgage?

**Mr. Smith:** If it's through the community, a lot of times the community will give them the mortgage, but there's no bank or financial institution that will provide a mortgage without insurance. That's a very good question, and it is a real challenge.

**Senator Raine:** Because of the issue of maintenance of homes, do you think there would be an impact if there are more homes and more private property on reserves where there's true ownership of homes by the individual?

**Mr. Smith:** My own personal feeling is that's the only way to go, because if you don't own it, you don't care about it as much.

I'm trying to think of the name of the community in Barriere that has a strict policy. You pay a mortgage and, after you have paid off that mortgage, you own your home; but if you miss three payments in a row, then you lose it. Very few communities are that strict. Quite a few communities have rent that they do not charge because they can't charge it and then they don't want to do anything, so a lot of rent doesn't get paid. Then there's no money going into the band administration office for repairs because they are not collecting rent because there's no ownership. I think home ownership is the key, but I think education on how to maintain that home is also important.

Mr. Kiedrowski: There are some communities that we've also been working with, with the First Nations National Building Officers Association, that before a home is given to somebody to rent they must take a home maintenance program. It's very few and far between that do that, and those communities that demand that program, their homes are maintained quite well and they also do a full inspection about a year or year and a half after to make sure things are still being properly repaired or kept up. That's really more the exception than the rule.

**Senator Dyck:** Thank you for your presentations this morning, gentlemen. My first questions will be for Mr. Le Dressay.

Il s'agit des particuliers, des détenteurs de certificat de possession. Il faut leur permettre d'accroître leur avoir propre dans la maison. Il y a passablement de collectivités en Colombie-Britannique où les locataires paient une hypothèque en plus de leur loyer, ce qui fait qu'après un certain nombre d'années, ils sont propriétaires, mais alors ils doivent trouver le moyen d'assurer leur maison.

J'ai essayé de créer un programme dans le cadre duquel la bande émet le certificat d'assurance et chaque propriétaire assure sa maison, mais le principal défi tient au fait d'assurer les maisons appartenant à des particuliers dans les réserves.

Le sénateur Moore : Ne faut-il pas que les gens soient assurés pour pouvoir avoir une hypothèque?

M. Smith: Si cela passe par la collectivité, bien souvent, c'est elle qui accorde l'hypothèque, mais aucune banque ou autre institution financière n'offre d'hypothèque sans assurance. C'est une très bonne question, et c'est vraiment un défi.

La sénatrice Raine: Vu le problème de l'entretien des maisons, croyez-vous que les choses changeraient s'il y avait plus de maisons et plus de propriétés privées dans les réserves, c'est-à-dire que les particuliers seraient véritablement propriétaires de leur maison?

**M. Smith:** Personnellement, je pense que c'est la seule solution, parce qu'on se soucie moins de l'état d'une maison lorsqu'on ne la possède pas.

J'essaie de me rappeler le nom de la collectivité de Barriere qui a une politique stricte. L'occupant paie une hypothèque, et, une fois qu'il a fini de la payer, il est propriétaire, mais s'il omet de faire trois paiements de suite, il perd son privilège. Très peu de collectivités sont aussi strictes. Il y en a pas mal qui ne perçoivent pas de loyer parce qu'elles ne peuvent pas le faire et qu'elles ne veulent pas prendre de mesures, ce qui fait qu'il y a beaucoup de loyers impayés. Par conséquent, le bureau d'administration de la bande n'a pas d'argent pour les réparations, puisqu'il ne perçoit pas de loyer, tout cela parce qu'il n'y a pas de propriété. Je pense que la propriété des maisons est l'élément clé, mais je crois qu'il est aussi important que les gens apprennent à entretenir leur maison.

M. Kiedrowski: Il y a aussi certaines collectivités auprès desquelles nous avons travaillé, à l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, où les gens qui se voient accorder une maison à louer doivent suivre un programme d'entretien des maisons. Il y a très peu de collectivités qui le font, et celles qui exigent que les locataires suivent ce programme ont des maisons très bien entretenues, et elles font aussi une inspection complète environ un ou un an et demi après, pour s'assurer que les réparations et l'entretien adéquats sont effectués. C'est vraiment plus l'exception que la règle.

La sénatrice Dyck: Merci de vos exposés de ce matin, messieurs. Mes premières questions s'adresseront à M. Le Dressay.

You talked about the value of a certificate of possession, and you're saying that in some cases it can be sold for about 10 per cent of comparable value in a neighbouring community. Could you give us an estimation of how prevalent that is compared to communities where the value might be equivalent to a neighbouring constituency?

Mr. Le Dressay: Market value is determined by some pretty simple factors; one is demand. The thing about a certificate of possession home is that it can only be sold to other band members, and so the demand for the home is significantly lower and, as a result, values can be lower. So if you have larger markets, you're going to have higher values.

There are First Nation communities that have thousands of members and so as a result you can you can have higher certificate of possession value numbers, and there are First Nation communities that have very few members and they have very low certificate of possession market values.

That particular quote is based on something in the city of Kamloops compared to the Tk'emlúps First Nation, which is right beside the city of Kamloops. There's a river separating the two. A certificate of possession home on a one-acre lot sold for \$40,000. The comparable home in the city of Kamloops, which was a comparable home but not a comparable property size, was \$380,000. That's one example of 10 per cent of the value, and that's not a small First Nation. There are about 1,000 members.

That's where the numbers come from. The important factor to consider is what else contributes to market value. It's not just the size of the market. As the other gentlemen here have been saying, it's also information; it's also the legal framework; it's building codes; it's investor certainty; it's the administrative capacity to purchase insurance. All of these public sector services increase market value, so it's both the private side of the equation, which is demand and supply, and there's also the public side. You have two significant issues to be resolved in order to raise market values.

I provided some information of First Nations who have done that. When you look at leaseholds, which are available to a much larger market, the market value goes up. I happen to live on reserve. I live in Sun Rivers; I know that my utility provider is Corix. The market values there are as high as or higher than the city of Kamloops. What's different? Good infrastructure, good local services, legal capacity, everything is done through a very strong development agreement. So it's possible to solve these problems, and I think that's something for the committee to consider.

**Senator Dyck:** Our committee traveled to B.C. last fall and we did visit Tk'emlúps and Westbank First Nation. We were able to see what happened with Westbank First Nation with their A-to-A leasing and the developments that facilitated.

Vous avez parlé de la valeur du certificat de possession, et vous dites que, dans certains cas, une maison située dans une réserve peut se vendre pour environ 10 p. 100 du prix d'une maison comparable dans une collectivité voisine. Pouvez-vous nous donner une idée de la proportion de collectivités où c'est le cas par rapport à celles où la valeur des maisons est équivalente?

M. Le Dressay: La valeur marchande est déterminée par des facteurs assez simples, dont la demande. Ce qui caractérise les maisons assorties d'un certificat de possession, c'est qu'elles peuvent être vendues seulement à d'autres membres de la bande, ce qui fait que la demande est beaucoup plus faible, et donc la valeur aussi. La valeur augmente en fonction de la taille du marché.

Il y a des collectivités autochtones qui comptent des milliers de membres, ce qui fait que, dans celles-ci, la valeur des maisons assorties d'un certificat de possession peut être plus élevée, mais il y a des collectivités qui ne comptent que très peu de membres et où la valeur marchande de ces maisons est très basse.

Les chiffres cités viennent d'une comparaison entre la ville de Kamloops et la nation Tk'emlúps, qui se trouve juste à côté. Il y a une rivière entre les deux. Une maison assortie d'un certificat de possession et située sur un terrain d'une acre s'est vendue 40 000 \$. Une maison comparable située à Kamloops, mais pas sur un terrain comparable, s'est vendue 380 000 \$. Voilà un exemple où la valeur est de 10 p. 100, et il ne s'agit pas d'une petite nation autochtone. Elle compte environ 1 000 membres.

Voilà d'où viennent les chiffres. Le facteur important à prendre en considération, ce sont les autres choses qui contribuent à la valeur marchande. Il ne s'agit pas seulement de la taille du marché. Comme ces autres messieurs ici présents l'ont dit, c'est aussi une question d'information; c'est aussi le cadre juridique; ce sont les codes du bâtiment; c'est la certitude pour les investisseurs; c'est la capacité administrative de souscrire à une assurance. Tous ces services du secteur public accroissent la valeur marchande, alors il y a l'aspect privé de la chose, c'est-à-dire l'offre et la demande et aussi l'aspect public. Il y a deux problèmes importants à régler pour que la valeur marchande augmente.

J'ai fourni de l'information sur les Premières Nations qui l'ont fait. Lorsqu'il s'agit de propriétés locatives, qui sont accessibles à un marché beaucoup plus grand, la valeur marchande augmente. Il se trouve que je vis dans une réserve. Je vis à Sun Rivers; je sais que mon fournisseur de services publics est Corix. La valeur marchande est là-bas aussi élevée ou même plus élevée qu'à Kamloops. Qu'est-ce qui est différent? De bonnes infrastructures, de bons services locaux, une capacité juridique; tout se fait dans le contexte d'un très bon accord de développement. Il est donc possible de régler ces problèmes, et je pense que c'est quelque chose que le comité doit envisager.

La sénatrice Dyck: Nous nous sommes rendus en Colombie-Britannique l'automne dernier, et nous avons visité les nations de Tk'emlúps et Westbank. Nous avons pu voir les résultats du programme de baux entre membres de la nation de Westbank et les progrès que cela a permis.

What were the main policy changes that allowed communities like Westbank First Nation to successfully engage in increasing their housing and increasing the value of their properties? Would they be things like the First Nations Fiscal Management Act and the First Nations Land Management Act? What are the key features that allowed them to participate in increasing the wealth of their First Nation through development of their housing market?

Mr. Le Dressay: I could list five things that are absolutely key. Number one, property rights certainty. What you have in Westbank is a much higher level of property right certainty and tenure certainty than in other First Nations. The leasehold tenure is 99 years and there are renewal clauses within their leases. That creates a lot of tenure certainty.

The other thing have you is market familiarity. When people go to do business with Westbank First Nation, they can purchase something that they can't purchase in many other First Nations, and that's something called insurance. You can purchase a type of insurance that I don't know if you can purchase at any other First Nation — title insurance — in Westbank First Nation because the market has certainty. All of a sudden, now you've got market confidence that occurs.

In addition to that, you have a very extensive legal framework. The Westbank First Nation passed 35 different laws, first under land management and then under their self-government arrangement, which created certainty with respect to local services, infrastructure and fire protection. All of the things that people are talking about here that are missing, they have filled in those gaps. That's what I'm saying. It's not magic that makes the values go from \$10,000 an acre to \$1 million an acre. It's getting the legal framework, building good infrastructure and having administrative capacity. There are solutions to that, and that's what our education program really focuses on.

One example that I know our students really like is to go through the Westbank example step by step by step. What laws need to be developed? How they can be developed? They find that very valuable. Hopefully, they take it back to their communities, and that's where the process begins.

**Senator Dyck:** If I could ask one more question, in your recommendations you were suggesting that this committee should support amendments to the First Nations Fiscal Management Act. Do you have any specific suggestions as to what those should be that you could submit to us?

**Mr. Le Dressay:** In 2011 or 2012, there was a report that was done for Parliament and the Senate suggesting some amendments, and I believe some of those amendments are administrative in nature, just to make it easier to participate in that piece of legislation. Some of them improve investor confidence so that,

Quelles sont les principales modifications des politiques qui ont permis à des collectivités comme la nation de Westbank d'arriver à accroître leur parc de logements et la valeur de leurs propriétés? S'agit-il de choses comme la Loi sur la gestion financière des Premières Nations et la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations? Quels sont les éléments clés qui permettent à ces collectivités de s'enrichir en favorisant l'expansion du marché immobilier?

M. Le Dressay: Je pourrais énumérer cinq choses qui sont absolument cruciales. La première, c'est la certitude touchant le droit de propriété. Ce qui caractérise Westbank, c'est un degré beaucoup plus élevé de certitude relativement au droit de propriété et à l'occupation qu'au sein d'autres Premières Nations. La durée du bail est de 99 ans, et les baux sont assortis de clauses de renouvellement. Cela crée beaucoup de certitude relativement à l'occupation.

L'autre chose qu'il y a, c'est la connaissance du marché. Lorsque les gens vont faire des affaires avec la nation de Westbank, ils peuvent acquérir quelque chose qu'ils ne peuvent trouver auprès de beaucoup d'autres Premières Nations, et je parle de l'assurance. La nation de Westbank peut souscrire à un type d'assurance — l'assurance de titre — qui n'est peut-être pas accessible ailleurs, je ne sais pas, parce que le marché offre de la certitude. Tout à coup, les gens commencent à avoir confiance à l'égard du marché.

De plus, il y a un cadre juridique très complet. La nation de Westbank a adopté 35 lois, d'abord dans le contexte de la gestion des terres, puis dans celui de son entente d'autonomie gouvernementale, ce qui a créé de la certitude par rapport aux services locaux, aux infrastructures et à la protection contre les incendies. Cette nation a comblé toutes les lacunes dont il est question ici. C'est ce que j'essaie de dire. Ce n'est pas par magie que la valeur passe de 10 000 \$ l'acre à 1 million de dollars. Il s'agit d'établir le cadre juridique, de construire de bonnes infrastructures et de se doter de la capacité administrative. Il y a des solutions à ce chapitre, et c'est là-dessus qu'est vraiment axé notre programme d'éducation.

Une chose que je sais que nos étudiants aiment vraiment faire, c'est d'analyser l'exemple de Westbank étape par étape. Quelles sont les lois à élaborer? Comment procéder? Les étudiants trouvent cela très utile. Idéalement, ils pourront faire profiter leur collectivité de la leçon, et c'est à ce moment-là que le processus est enclenché.

La sénatrice Dyck: Si je peux poser une dernière question, dans vos recommandations, vous dites que le comité devrait appuyer les propositions de modification de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations. Avez-vous des suggestions précises de modification à nous soumettre?

M. Le Dressay: En 2011 ou en 2012, un rapport a été rédigé pour le Parlement, et le Sénat a proposé certaines modifications, de nature administrative, je crois, simplement pour faciliter l'application de ce texte législatif. Certaines modifications visent à accroître la confiance des investisseurs, en accélérant le

when financing is done through the First Nations Finance Authority or certificates are issued by the First Nations Financial Management Board, those processes happen more quickly and it provides more investor confidence. Some help to expand the revenue potential to finance infrastructure. For example, right now, local governments have the power with respect to fees and charges, and grants in lieu of taxation. Those powers aren't in the Fiscal Management Act. Those powers would give First Nations more opportunities to finance infrastructure. I don't think they're significant amendments, but they are things that would streamline it and make it easier to participate.

Mr. Kiedrowski: If I can just add to Mr. Le Dressay's earlier comments, he mentioned the four key points of moving forward on infrastructure. I think a really big challenge when it comes to housing infrastructure is governance removing the politics from infrastructure and housing demands. If you look at Westbank, Kamloops, Whitecap — all of the communities that are really moving forward — they have removed the politics from housing. It's not based on voting. It's not based on trying to figure out their next move politically. They are able to sidestep that, move beyond that and do well.

For communities that I believe are sort of stuck in the mud in trying to move forward, the big P is stopping them. It's preventing them from moving forward, and I see that time and time again with communities trying to move in terms of building permits or trying to move forward on any housing. It's the politics on how they're going to get their next vote.

Senator Tannas: A number of my questions have already been answered, but maybe I'll just add one question to the points that were posed by Mr. Smith. To anybody on the panel, it doesn't sound like there is a risk management best practices for First Nations government kind of handbook or, better yet, maybe a certification process that could go with an insurance program that would give a better rate if these things were accomplished by a First Nations government as they go to look for insurance.

As we go forward, as we look for solutions, one of the things that will have to come with dollars will be assurances that some of these critical elements are being put in place, everything from governance to things like risk management, building codes and so on.

I'm wondering, Mr. Le Dressay: Would the Tulo Centre be a place that could develop something like that — a certification program or a set of best practices that could be published and

processus lorsque le financement se fait par l'intermédiaire de l'Administration financière des Premières Nations ou que des certificats sont délivrés par le Conseil de gestion financière des Premières Nations. Certaines visent à accroître le potentiel de revenu afin de financer les infrastructures. À titre d'exemple, en ce moment, les administrations locales détiennent des pouvoirs en ce qui concerne les frais et les droits, ainsi que les subventions remplaçant les impôts. Ces pouvoirs ne sont pas prévus par la Loi sur la gestion financière. Ils offriraient d'autres possibilités de financement des infrastructures aux Premières Nations. Je ne pense pas qu'il s'agisse de modifications importantes, mais ce sont des mesures qui simplifieraient les choses et faciliteraient la participation.

M. Kiedrowski: Si vous me permettez simplement de compléter ce qu'a dit M. Le Dressay tout à l'heure, il a mentionné les quatre choses concernant les progrès au chapitre des infrastructures. Je crois qu'un très grand défi à relever, lorsqu'il s'agit de l'infrastructure résidentielle, c'est que les responsables de la gouvernance séparent la politique des besoins en infrastructures et en logements. Si on prend l'exemple de Westbank, de Kamloops, de Whitecap — toutes les collectivités qui font vraiment des progrès —, on a libéré la question du logement de l'influence politique. L'approche n'est pas fondée sur les votes. Elle n'est pas fondée sur la prochaine chose à faire politiquement. Les nations peuvent mettre cela de côté, dépasser cela et réussir.

Les collectivités qui n'arrivent pas à faire de progrès sont, je crois, enlisées dans la politique. C'est ce qui les empêche d'avancer, et je le constate souvent lorsque des collectivités essaient de faire des progrès par rapport aux permis de construction et aux logements en général. C'est l'aspect politique lié aux moyens qu'ils doivent prendre pour gagner le prochain vote.

Le sénateur Tannas: Vous avez déjà répondu à plusieurs de mes questions, mais je vais peut-être simplement ajouter une question aux points soulevés par M. Smith. À vous écouter tous les trois, il ne semble pas qu'il y ait une sorte de manuel des pratiques exemplaires en matière de gestion du risque pour les gouvernements des Premières Nations ni, ce qui serait mieux encore, un processus de certification dont pourrait s'assortir un programme d'assurance et qui permettrait d'obtenir un meilleur tarif si les gouvernements des Premières Nations faisaient ce qui y serait prescrit lorsqu'ils cherchent à souscrire à une assurance.

Dans la suite de notre démarche, de notre recherche de solutions, l'une des choses qui devront accompagner l'argent fourni, ce sera l'assurance que certains des éléments cruciaux en question sont mis en place, tout ce qui va de la gouvernance à des choses comme la gestion du risque, en passant par les codes du bâtiment et d'autres éléments.

Monsieur Le Dressay, je me pose la question suivante : est-ce que le Tulo Centre serait un endroit désigné pour l'élaboration de quelque chose de ce genre — un programme de certification ou un people could focus on? Is that something that you can do so that we don't have to leave it all to our friends at AANDC to cook up?

**Mr. Le Dressay:** One of our courses is all about debenture financing, so we have a whole process by which credit ratings are established and what you have to do in order to manage the risks associated with credit ratings. But I think there's another potential avenue to address your particular concern.

Senator Dyck asked the question about the Fiscal Management Act. One of the institutions in the First Nations Fiscal Management Act is the First Nations Financial Management Board and one of the critical services that they provide is certification services. One of the issues that Mr. Smith has mentioned is the difficulty in having third-party assessments done. I think there's a real potential to look at that particular institution as an opportunity with respect to risk management, whether it's risk management with respect to fire protection or risk management with respect to debenture repayment. All of those risk management issues arise, and I think there's an institution in place that may be something that the Senate could consider as a possible avenue to address that.

Mr. Kiedrowski: You hit the nail on the head, and this actually formed the relationship between Mr. Smith and me. This is how we actually started to talk about this whole thing on risk management. The challenge that Mr. Smith and I really found is that, not only is it trying to understand risk management, risk control, risk mitigation within First Nations, but even people in INAC and CMHC don't understand these concepts. We try to talk about a few steps in terms of educating government officials what risk is, how to move forward, how it should be done and then slowly go to band councils, talking about procurement and all of the issues related to risk. We've had an extremely difficult time getting any buy-in on the word "risk." They don't want to take the risk on risk, basically. It's really frustrating because everything boils down to risk control or risk mitigation. It's a real challenge moving the government officials on risk, let alone First Nations. Anybody off reserve fully understands these issues from a business point of view, but, from a government and First Nations' perspective, it's pretty archaic thinking right now.

The Chair: On that note, Mr. Kiedrowski, I'm just wondering — and you've had some experience in infrastructure projects, as have maybe two other panel members — would you have any comments on the capacity in AANDC to properly oversee infrastructure on reserve?

ensemble de pratiques exemplaires qui pourrait être publié et sur lequel les gens pourraient se concentrer? Est-ce que c'est une chose que vous seriez en mesure de faire pour que nous n'ayons pas à laisser à nos amis d'AADNC le soin de l'élaborer?

M. Le Dressay: L'un des cours que nous offrons porte entièrement sur le financement par débenture, donc nous avons tout un processus d'établissement des codes de crédit et de ce qu'il faut faire pour gérer les risques associés aux diverses cotes de crédit. Je crois cependant qu'il y a une autre façon d'aborder la préoccupation précise que vous soulevez.

La sénatrice Dyck a posé la question concernant la Loi sur la gestion financière. L'une des organisations créées par la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, c'est le Conseil de gestion financière des Premières Nations, et l'un des services cruciaux qu'offre ce conseil, ce sont les services de certification. Parmi les problèmes que M. Smith a mentionnés, il y a la difficulté à faire faire des évaluations par une tierce partie. Je crois qu'il y aurait vraiment des possibilités à envisager relativement à cette organisation pour ce qui est de la gestion du risque, qu'il s'agisse de la gestion du risque lié à la protection des incendies ou au remboursement de débenture. Tous ces problèmes de gestion du risque se posent, et je pense qu'il y a une organisation en place à laquelle le Sénat pourrait envisager de recourir pour les régler.

M. Kiedrowski: Vous avez frappé en plein dans le mille, et c'est en réalité ce qui est à l'origine de la relation entre M. Smith et moi. C'est ce qui nous a amenés à commencer à parler à toute la question de la gestion du risque. Le véritable problème que M. Smith et moi avons cerné, c'est que non seulement il faut essayer de comprendre la gestion, le contrôle et l'atténuation du risque au sein des Premières Nations, mais que même les gens d'AADNC et de la SCHL ne comprennent pas ces concepts. Nous essayons de parler de quelques étapes pour expliquer aux fonctionnaires ce que constitue un risque, comment procéder, comment les choses doivent être faites, puis nous passons lentement aux conseils de bande, à qui nous parlons de l'approvisionnement et de toutes les questions liées au risque. Nous avons eu énormément de difficultés à faire adopter le mot « risque ». Ils ne veulent pas prendre de risque par rapport au risque, essentiellement. C'est vraiment frustrant, parce que tout se résume au contrôle ou à l'atténuation du risque. Il est vraiment difficile d'amener les fonctionnaires à parler de risque, et c'est encore plus vrai des Premières Nations. À l'extérieur des réserves, tout le monde comprend entièrement ces questions du point de vue des affaires, mais la façon de les envisager du gouvernement et des Premières Nations est assez archaïque pour l'instant.

Le président: À ce sujet, monsieur Kiedrowski, je me demande simplement — et vous avez une certaine expérience des projets d'infrastructure, comme les deux autres témoins, peut-être —, avez-vous des commentaires à faire sur la capacité d'AADNC de superviser adéquatement les infrastructures dans les réserves?

**Mr. Kiedrowski:** I'll take the first; I'm sure I'll have a comment. I think the challenge is for AANDC to oversee it, maybe best as observers to help to move the process forward. I think there's a real void there in terms of understanding and their expertise on that.

I know from my years of working with First Nations national building officers on the area of housing that there's a void right now. Outside of FNNBOA, there is no national group that has really taken on the infrastructure/housing mandate. There's AFN, which is really more of a political organization, which has challenges trying to make institutional change. I think that's what we're trying to do. We're trying to move and create institutional change, so there's a real void. To have government to try to stickhandle that, I think more so as an observer, there's a big void there.

I know FNNBOA has been advocating in terms of moving forward on national housing to take the lead on it, and we're in the process of trying to put a business case to do that. That's ranging from working with capacity and trying to work with communities in terms of planned reviews. In my earlier presentation, we talked about the role of tele-inspections and using cameras to do remote inspections to help build that capacity. We're working on that process now. From a housing side, I believe in a third party with Indian and Northern Affairs and, even, to a certain extent, CMHC working to help to build that.

**Mr. Smith:** When a First Nation builds housing, there are a few larger ones that have their own construction departments that can build their houses, but very often they get contractors in to build houses, and the contractors will build substandard housing, and the First Nation has no recourse really to go back after those contractors. So a lot of times they will have to give up and get another contractor.

There are even some large communities — I know Akwesasne had a bunch of houses built. The contractor did really lousy work, disappeared, gone, and they were left with several houses unbuilt and no recourse to go after the contractors.

There is a process there that needs to be refined, along with the certification program. Maybe we need a list of approved contractors across the country who have been certified, as John says, so the First Nation knows if they get this contractor the work will be completed and done properly to code. There are contractors that are venting the bathrooms and dryers into the basement. Mould, right? It's a rework process for them.

M. Kiedrowski: Je vais répondre en premier; je suis sûr que j'aurai un commentaire à faire. Je pense que le défi à relever, c'est qu'AADNC supervise le processus, peut-être à titre d'observateur, idéalement, pour le faire avancer. Je pense qu'il y a vraiment un vide sur le plan de la compréhension et de l'expertise du ministère sur le sujet.

Je sais pour avoir passé un certain nombre d'années à travailler sur la question du logement avec l'Association nationale des agents de bâtiment des Premières Nations (ANABPN) qu'il y a un vide à l'heure actuelle. Mis à part cette association, il n'y a aucun groupe national qui s'est vraiment donné le mandat d'améliorer l'infrastructure et le logement. Il y a l'APN, qui est davantage une organisation politique et qui éprouve certaines difficultés à apporter des changements institutionnels. Je pense que c'est ce que nous essayons de faire. Nous essayons d'apporter des changements institutionnels, alors il y a vraiment un vide. Pour que le gouvernement essaie de piloter cela, davantage comme observateur, je crois... il y a là un grand vide.

Je sais que l'ANABPN a pris l'initiative de faire avancer la question du logement à l'échelle nationale, et nous sommes en train d'essayer de réaliser une analyse de rentabilisation à cette fin. Cela va du travail sur la capacité au fait d'essayer de collaborer avec les collectivités à des examens planifiés. Dans mon exposé antérieur, nous avons parlé du rôle des téléinspections et de l'utilisation de caméras pour faire des inspections à distance afin de contribuer à l'établissement de cette capacité. Nous travaillons sur ce processus à l'heure actuelle. Pour ce qui est du logement, je crois qu'une tierce partie d'Affaires indiennes et du Nord et même, dans une certaine mesure, de la SCHL, peut contribuer à créer cette capacité.

M. Smith: Lorsqu'une nation autochtone construit des logements, il y en a quelques grandes qui ont leur propre service de construction capable de construire les maisons pour elles, mais, bien souvent, elles font venir des entrepreneurs, et ils construisent des maisons qui ne respectent pas les normes, mais les Premières Nations n'ont pas vraiment de recours contre ces entrepreneurs. Il arrive donc souvent qu'elles doivent laisser tomber et embaucher un autre entrepreneur.

Il y a même de grandes collectivités — je sais que la nation d'Akwesasne a fait construire plein de maisons. L'entrepreneur a vraiment mal travaillé, puis il a disparu, et la nation s'est retrouvée avec plusieurs maisons qui restaient à construire et aucun recours contre les entrepreneurs.

Il y a un processus qui doit être amélioré, en même temps que le programme de certification. Peut-être devons-nous nous doter d'une liste d'entrepreneurs approuvés à l'échelle du pays qui ont obtenu une certification, comme John le disait, de sorte que la nation autochtone sait que, si elle fait affaire avec cet entrepreneur, les travaux seront faits au complet, conformément au code. Il y a des entrepreneurs qui installent la ventilation des salles de bain et des sécheuses dans le sous-sol. On pense aux moisissures, n'est-ce pas? C'est un processus à réviser pour les Premières Nations.

There are a lot of things going on that are just wrong done by non-Aboriginal contractors building housing on reserve. No one has really addressed that, so I thought I would throw that out. It's not an insurance issue, but it's sad to see when it happens.

**Mr. Matheson:** From a utility infrastructure perspective, there definitely is a role for AANDC, for Aboriginal Affairs, and I see it more as oversight, as the ability to look across the country where infrastructure dollars are going to be spent. But there has to be some collaboration there with the groups that are close to these Nations, to the groups that have been working with them and finding solutions.

When these partnerships are put together and the bond around what is trying to be accomplished is in place, it often then stops with funding, with the process. When we talk about some of these larger projects outside of Aboriginal communities, the process takes years. In some of these communities they don't have years. They are they in trouble now and, to look at what the overall oversight would be of these communities, we need to look at them as living and continually update them but to have a perspective and bring experience, whether it's private sector or other experience, to it to show where they should go and how some of these monies should be allocated because there is a limited amount. It also opens the door for other forms of funding to come forward outside of the federal government.

Senator Moore: Mr. Smith, you cited examples where there's no recourse for a First Nation against, say, a non-Aboriginal contractor who does inferior work. A lot of times the money comes from the department or from CMHC, so how is it that there's no term of contract that they have to build to a certain standard, code, otherwise they'll be penalized or there will be recourse? How is that? Why is there no recourse? Isn't there some kind of a contractual arrangement put in place when they start?

**Mr. Smith:** John would be able to address this better than I would. I'm coming strictly from an insurance viewpoint.

In some of these situations there are no contracts. They just say they know this contractor; there's only a limited number to ask; and basically they get the money and they go ahead and —

**Senator Moore:** I know, but they get the money, and they get the money from the department or CMHC in a lot of cases. So the person who gives the money, shouldn't somebody be putting that in place and telling the band that this is a requirement?

**Mr. Kiedrowski:** The band has put together a housing plan and they approach either section 95 or section 10 for funding. When the monies are transferred to the band, there is an agreement with the band council because they are the authority with jurisdiction. It is the responsibility of the First Nation to ensure that those

Il y a beaucoup de choses qui sont tout simplement mal faites par des entrepreneurs non autochtones qui construisent des maisons dans les réserves. Personne n'en a vraiment parlé, alors j'ai pensé le mentionner. Ce n'est pas une question d'assurance, mais c'est triste à voir quand cela se produit.

M. Matheson: En ce qui a trait aux infrastructures de services publics, il y a assurément un rôle à jouer pour AADNC, pour Affaires autochtones, et je vois davantage ce rôle comme un rôle de surveillance, comme la capacité de voir où l'argent consacré aux infrastructures va être dépensé à l'échelle du pays. Mais il faut qu'il y ait une collaboration avec les groupes près des nations concernées, avec les groupes qui travaillent auprès d'elles et trouvent des solutions.

Lorsque ces partenariats sont conclus et que le lien menant à ce que nous essayons d'accomplir est créé, cela s'arrête souvent avec le financement, avec le processus. Pour certains des grands projets menés à l'extérieur des collectivités autochtones, ce processus se déroule sur des années. Certaines de ces collectivités ne peuvent pas attendre pendant des années, et, pour déterminer quelle serait la surveillance globale de ces collectivités, il faut les envisager comme étant vivantes et toujours les tenir au courant, mais voir les choses en perspective et mettre l'expérience à contribution, qu'il s'agisse de celle du secteur privé ou d'une autre expérience, pour les orienter et les aider à affecter les fonds, puisqu'ils sont limités. Cela permet aussi l'acheminent de fonds provenant d'ailleurs que du gouvernement fédéral.

Le sénateur Moore: Monsieur Smith, vous avez cité des exemples où la Première Nation n'a pas de recours contre un entrepreneur non autochtone qui travaille mal, par exemple. Souvent, l'argent vient du ministère ou de la SCHL, alors comment se fait-il que le contrat ne comporte pas de clause selon laquelle les entrepreneurs doivent respecter une certaine norme, un certain code, sans quoi ils seront pénalisés ou des recours seront pris contre eux? Comment cela se fait-il? Pourquoi n'y a-t-il pas de recours? N'y a-t-il pas conclusion d'une sorte d'entente contractuelle lorsque les travaux commencent?

M. Smith: John pourrait répondre à cette question mieux que moi. J'aborde la question strictement sous l'angle des assurances.

Dans certains cas, il n'y a pas de contrat. Les responsables disent simplement qu'ils connaissent tel ou tel entrepreneur; le nombre d'entrepreneurs à qui s'adresser est limité; et, essentiellement, ils obtiennent l'argent et ils...

Le sénateur Moore: Je sais, mais ils obtiennent l'argent, et l'obtiennent du ministère ou de la SCHL dans bien des cas. Donc la personne qui fournit l'argent... quelqu'un ne devrait-il pas mettre cela en place et dire à la bande qu'il s'agit d'une exigence?

M. Kiedrowski: La bande a élaboré un plan de logement, et elle demande du financement en vertu de l'article 95 ou de l'article 10. Lorsque les fonds sont transférés à la bande, il y a une entente avec le conseil de bande, car c'est de sa compétence que cela relève. Il appartient à la Première Nation de veiller à ce que

homes are built to National Building Code and all the standards. It's stipulated in an agreement as part of the agreement of transfer of funds.

What basically happens is very seldom contracts are tendered. They hire their relatives; they hire contractors that aren't really qualified and there's no contract. In many cases, the contract has been written by the contractor that you can't sue the contractor. They're really nice agreements. So there is really very little recourse.

Again, it's back to the whole issue of capacity and risk and risk mitigation and risk control. They should procure procurement on those homes; they should tender those homes; they should have proper contracts. There should be some recourse for First Nations to go after those contractors, and many of those safeguards do not exist.

**Senator Raine:** I just wanted to go back to comments on the lack of information that makes it difficult for the insurance business and the ACRS which stands for what?

Mr. Smith: Asset Condition Reporting System.

Senator Raine: So that is lodged in Aboriginal Affairs and that system does exist, but you're saying that system could perhaps be expanded to provide value to First Nations across this country in tracking the assets that they have in a way that allows them to go out and tender for insurance. Could you elaborate a little bit on that? If you could redo it, what would you do?

Mr. Smith: This is something John and I have talked about extensively and actually made some presentations to them on trying to look at this ACRS report, instead of having us as an insurance industry go out and do a full assessment and then having them go out. They only look at capital assets. They don't do everything. They'll do the band administration, the hospital, the clinic, some of the infrastructure, the pumps, and that's it.

Then they will provide a report stating what repairs need to be done, what needs to be replaced, and in the report they list a hundred repairs that will never happen. This is usually done by an engineer at \$1,000 a day, and they focus on this very little narrow piece of the pie, yet someone has flown or driven out to do this report. In my experience, most of the people I have talked to have never looked at the report and some can't even find it.

In Quebec I have a community we've been insuring for five years. It's a huge community, and they don't have an ACRS report and they can't find one, and that information is kept just for that community. It's not put in a central database, so no one can access that information.

les maisons soient construites conformément au Code national du bâtiment et à toutes les autres normes. Cela est précisé dans l'entente de transfert de fonds.

Ce qui se passe, en gros, c'est que très peu de contrats font l'objet de soumissions. Les responsables embauchent leurs parents; ils embauchent des entrepreneurs qui ne sont pas vraiment qualifiés, et il n'y a pas de contrat. Bien souvent, le contrat est rédigé par l'entrepreneur, et il précise qu'il ne peut pas y avoir de poursuites contre lui. Ce sont de très bonnes ententes. Il y a donc vraiment très peu de recours.

Cela revient encore une fois à toute la question de la capacité et du risque, de l'atténuation et du contrôle du risque. Les Premières Nations devraient se doter d'un processus d'approvisionnement pour la construction des maisons; elles devraient demander des soumissions; elles devraient avoir des contrats en bonne et due forme. Elles devraient avoir des recours contre les entrepreneurs, et beaucoup de ces mécanismes de protection n'existent pas.

La sénatrice Raine: Je voulais simplement revenir sur les commentaires concernant le manque d'information qui rend la tâche difficile aux assureurs et sur le SRCB... Que veut dire ce sigle?

M. Smith: Système de rapports sur la condition des biens.

La sénatrice Raine: Cela fait donc partie d'Affaires autochtones, et ce système existe bel et bien, mais vous dites qu'il pourrait peut-être être étendu afin d'être utilisé par les Premières Nations du pays pour effectuer le suivi des biens qu'elles possèdent pour leur permettre de demander des soumissions d'assurance. Voulez-vous préciser? Si vous pouviez le refaire, que feriez-vous?

M. Smith: C'est quelque chose dont nous avons beaucoup parlé, John et moi, et nous avons présenté des exposés à AADNC sur la modification du rapport du SRCB pour éviter que l'industrie de l'assurance procède à une évaluation complète et que le ministère fasse une évaluation aussi. Le ministère n'examine que les immobilisations. Il ne regarde pas tout. Il examine l'administration de la bande, l'hôpital, la clinique, certains éléments d'infrastructure, les pompes, et c'est tout.

Ensuite, ils présentent un rapport exposant les réparations qui doivent être effectuées, ce qui doit être remplacé, et ce rapport contient une liste d'une centaine de réparations qui n'auront jamais lieu. Le rapport est habituellement établi par un ingénieur à un tarif de 1 000 \$ par jour, et il se concentre sur cette très petite pointe de la tarte; pourtant, une personne a pris l'avion ou sa voiture pour aller produire ce rapport. Selon mon expérience, la plupart des gens à qui j'ai parlé n'ont jamais regardé le rapport, et certains ne savent même pas où il se trouve.

Nous assurons une collectivité depuis cinq ans. Elle est très grande; elle n'a pas de rapport du SRCB et n'arrive pas à en trouver un, et ces informations sont conservées exclusivement pour cette collectivité. Elles ne sont pas entrées dans une base de données centrale; par conséquent, personne ne peut y accéder.

My thought, and this is something John and I have talked about, is why not have someone go out and do the whole thing — not just the capital assets but look at the whole community — and then do a total risk assessment. If you're going out anyway, let's do it all. You don't really need an engineer. You might need an engineer once in a while, but you certainly don't need an engineer all the time. Someone could be trained. There could be a training program through FNNBOA or someone else to go out and certify and do risk assessments.

In fact, we've done some risk assessments just us as brokers, and we brought in one of the FNNBOA representatives for Atlantic Canada to do those risk assessments. They looked at flooding, so they looked at the flood map for a 100-year flood plain. They looked at forestry encroachment and made sure there was a buffer in between. They looked at oil tanks. They looked at all the risk management factors and went through and measured all the buildings because we couldn't get an ACRS report.

Money is being spent on this. Maybe we could look at that program, change it and evolve it into a risk assessment asset report. I'm saying I don't think in many cases ACRS is giving the value back to government that it needs, and certainly that information is lost. It just seems silly that all this money is being spent on an ACRS report and there is no central database in this day and age.

**Senator Raine:** What is the reason or intent for having the ACRS report?

**Mr. Smith:** To back the funding up, to provide the wherewithal to say here is what we need and here is a list of all the things we need to get repaired, so this is the money we need. If I'm getting it correct, it's used to get funding for repairs and for capital improvement.

**Senator Raine:** So this is a design by the ministry or by AANDC to help them decide where their limited capital funds go? Who needs it the most?

**Mr. Kiedrowski:** That's correct. It would be interesting to ask AANDC exactly how ACRS is used but, from my understanding of it, it has limited use because once the information goes in, it's almost like an inventory control. It's costing, again to my understanding, \$18 million to \$20 million a year in the program.

This is a prime example of something that should be absolutely privatized, put out and have a better data collection, probably at substantially much less than the \$20 million. That data could be

Ce que je me dis — et c'est quelque chose dont John et moi avons discuté —, c'est pourquoi ne pas envoyer quelqu'un pour tout faire — regarder pas seulement les immobilisations, mais l'ensemble de la collectivité —, puis effectuer une évaluation du risque total. Tant qu'à y aller, faisons tout. Vous n'avez pas vraiment besoin d'un ingénieur. Vous pourriez en avoir besoin de temps à autre, mais vous n'en avez certainement pas besoin tout le temps. Quelqu'un pourrait recevoir une formation. Un programme de formation pourrait être offert par l'intermédiaire de l'ANABPN ou de quelqu'un d'autre afin qu'une personne puisse aller attribuer les accréditations et les évaluations du risque.

En fait, nous avons effectué certaines évaluations du risque, seulement à titre de courtier, et nous avons fait appel à l'un des représentants de l'ANABPN pour le Canada atlantique afin qu'il effectue ces évaluations; il a donc regardé la carte des inondations d'une plaine inondable sur 100 ans. Il a examiné l'empiétement forestier et s'est assuré qu'il y avait une zone tampon au milieu. Il a examiné les réservoirs de pétrole, tous les facteurs relatifs à la gestion des risques et mesuré tous les immeubles parce que nous ne pouvions pas obtenir de rapports SRCB.

De l'argent est dépensé à cet égard. Peut-être que nous pourrions examiner ce programme, le changer et le faire évoluer pour le transformer en un rapport d'évaluation des risques relatifs aux biens. Je dis que je pense que, dans de nombreux cas, le SRCB ne donne pas au gouvernement la valeur qu'il devrait lui donner et, il est certain que cette information est perdue. Il semble tout simplement ridicule que tout cet argent soit dépensé sur un rapport du SRCB, mais qu'il n'y ait aucune base de données centrale, à notre époque.

La sénatrice Raine: Pour quelle raison ou dans quel but le rapport du SRCB est-il produit?

M. Smith: Pour appuyer le financement, pour donner les moyens de dire ce dont nous avons besoin et de montrer la liste de tous les éléments dont nous avons besoin pour que les réparations soient effectuées et demander l'argent dont nous avons besoin. Si je comprends bien, il sert à obtenir du financement pour effectuer des réparations et apporter des améliorations aux immobilisations.

La sénatrice Raine: Il s'agit donc d'un rapport conçu par le ministère ou par AADNC afin d'aider leurs responsables à décider où vont leurs fonds d'immobilisations limités? Qui en a le plus besoin?

M. Kiedrowski: C'est exact. Il serait intéressant de demander à AADNC exactement comment le SRCB est utilisé, mais, selon ce que je comprends, son utilisation est limitée parce que, une fois que l'information y est entrée, c'est presque comme un contrôle d'inventaire. Il coûte — encore une fois, d'après ce que je comprends — de 18 à 20 millions de dollars par année dans le cadre du programme.

Il s'agit d'un excellent exemple de quelque chose qui devrait absolument être privatisé, faire l'objet d'un appel de propositions afin de permettre une meilleure collecte des données, used for insurance purposes or for utility purposes. It could be used for many of the gaps that we talked about and trying to understand infrastructure. We put together a proposal to talk about that.

I think that the challenge is trying to pull out AANDC on a baby that belongs to AANDC and the regions that they're not interested in touching. It's a nice program for people that work on it

**Senator Raine:** Did you say you had put a proposal in to them?

**Mr. Kiedrowski:** We went and talked to them about trying to pull it out and moving it towards letting the insurance take it on or working in a partnership.

Mr. Smith: It was about three years ago.

**Mr. Kiedrowski:** Yes. The challenge was for having some of the bureaucracy to release or let go of a program that was ingrained in their systems.

**Senator Raine:** So, you would go at it slightly differently. Private sector would go at it as, "We're going to go in and do an assessment and monitoring, and we need to provide this information for a variety of reasons — insurance, replacement of assets, repairs."

Mr. Smith: More comprehensive.

**Senator Raine:** More comprehensive. If you did that, do you think with the \$20 million budget that's spent on it now you could pull together a national, useful database of information?

Mr. Smith: We actually worked with ClearRisk, a company out of Newfoundland. I personally spent, and never was remunerated for it, probably a month of straight time just looking at it, working with the risk management, so that you could take an iPad to the reserve, take a picture with the iPad and put in the information, and it would automatically be captured in a database. That database was so dynamic that you could add different factors depending on region. Right now, the ACRS are regional. There is Ontario ACRS. Obviously Quebec doesn't seem to have ACRS, but it could be easily done. Once the software was done, with the technology, I could do it with my iPhone.

Mr. Kiedrowski: In addition, Senator Raine, there is also data collection on housing conditions. If you look at all the data collection in First Nations, you have ACRS and you also have a housing conditions report. You have one that CMHC will hire. You also have housing conditions reports being submitted to Indian and Northern Affairs. You have all these monies going

probablement pour beaucoup moins que les 20 millions de dollars. Ces données pourraient servir à des fins d'assurance ou pour les services publics. Elles pourraient être utilisées pour combler nombre des lacunes que nous avons évoquées et permettre de comprendre l'infrastructure. Nous avons établi une proposition afin d'en discuter.

Selon moi, le défi à relever consiste à tenter de retirer à AANDC un projet qui lui appartient ainsi qu'aux régions et auquel le ministère ne souhaite pas toucher. C'est un beau programme pour les gens qui travaillent dessus.

La sénatrice Raine : Avez-vous dit que vous leur aviez présenté une proposition?

M. Kiedrowski: Nous sommes allés leur parler au sujet de la possibilité de tenter de le retirer et de passer à une version où l'assurance l'assumerait ou bien où nous travaillerions en partenariat.

M. Smith: C'était il y a environ trois ans.

**M. Kiedrowski**: Oui. Le défi à relever consistait à faire en sorte que l'appareil bureaucratique libère ou abandonne un programme qui était incrusté dans ses systèmes.

La sénatrice Raine: Ainsi, vous vous attaqueriez au problème d'une façon légèrement différente. Les intervenants du secteur privé procéderaient à une évaluation et à un suivi, et devraient fournir cette information pour diverses raisons: assurance, remplacement d'immobilisations, réparations.

M. Smith: Un programme plus complet.

La sénatrice Raine: Un programme plus complet. Si vous procédiez ainsi, pensez-vous que le budget de 20 millions de dollars qui est dépensé actuellement dans le cadre de ce programme vous permettrait d'établir une base de données nationale et utile contenant l'information?

M. Smith: Nous avons en fait travaillé avec ClearRisk, une entreprise de Terre-Neuve. Personnellement, j'ai consacré — et je n'ai jamais été rémunéré pour cela — probablement un mois à temps plein seulement pour l'examiner, pour travailler avec les responsables de la gestion des risques, afin que vous puissiez vous rendre dans la réserve munis d'un iPad, prendre une photo au moyen de l'iPad et entrer l'information, et elle serait automatiquement saisie dans une base de données. Cette base de données était dynamique au point que vous pouviez ajouter divers facteurs, selon la région. Actuellement, les SRCB sont régionaux. Il y a le SRCB de l'Ontario. Manifestement, le Québec ne semble pas en avoir, mais cela pourrait se faire facilement. Une fois que le logiciel serait créé, grâce à la technologie, je pourrais le faire à l'aide de mon iPhone.

M. Kiedrowski: De plus, madame la sénatrice Raine, il y a également la collecte de données sur les conditions de logement. Si vous regardez tous les moyens de collecte de données sur les Premières Nations, vous avez le SRCB, ainsi que le rapport sur les conditions de logement. Il y en a un qui est produit par une personne dont la SCHL a retenu les services. En outre, des

forward to data collection. If you can streamline all this data collection, move it into one central place, and make it available and transparent, then everybody will have access.

Right now, CMHC reports just recently are being shared with INAC and vice versa in terms of housing conditions. I know the FNNBOA guys do that constantly. They are submitting reports. There is a slew of information being collected, and it needs to be more streamlined and centralized and made accessible so people in insurance can use it or people trying to do housing estimations.

There is an insurance database. If you get in a car accident and try to jump and go to another car insurance firm, they know exactly what's happened. They know any claims to your houses. But similar systems don't really exist in First Nations. There's no data collection, so it's really hard to make any estimations.

**Senator Raine:** I'm thinking the budget is probably sufficient, but it could be spent in a way that makes it a lot more useful, so that when you go back again to the individual First Nations and First Nation people who are trying to get insurance, this would decrease their costs of insurance.

**Mr. Smith:** Yes. A lot of times with these ACRS reports, the engineers will go to the community and they don't even talk to anybody. They don't even ask them anything. They just go in, do their shtick and leave. There's no engagement whatsoever. They don't even know the ACRS guy was there and did the report, which is —

**Mr. Kiedrowski:** And on the ACRS report, they may make recommendations on what changes need to be made in terms of repairs to the capital side, so it would be the schools and the band houses, but the communities don't necessarily have to respond to those repairs.

**Senator Raine:** You mentioned that this could be done by private sector business providing this service to the budget of Canada, which would help First Nations move forward in their infrastructure and housing. Would that be a better way of doing it, rather than lodging it in the ministry of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada?

**Mr. Kiedrowski:** This would be a prime example of privatizing data collection, absolutely. It would almost be a showcase. It would be such a simple process to do that, because you have the insurance industry right now trying to develop their own systems to go forward. Malcolm and I were looking at methodology in

rapports sur les conditions de logement sont soumis à Affaires indiennes et du Nord. Il y a toutes ces sommes qui sont affectées à la collecte des données. Si vous pouvez simplifier toute cette collecte de données, la déplacer dans un endroit central, et la rendre accessible et transparente, tout le monde y aura accès.

En ce moment, les rapports de la SCHL viennent tout juste de commencer à être communiqués à AADNC et vice versa, en ce qui concerne les conditions de logement. Je sais que les responsables de l'ANABPN le font constamment. Ils soumettent des rapports. Une foule d'informations sont recueillies, et il faut que le processus soit davantage simplifié, centralisé et rendu accessible afin que les gens des assurances, ou bien les gens qui tentent d'effectuer des estimations relatives au logement puissent l'utiliser.

Il y a une base de données sur les assurances. Si vous avez un accident d'automobile et que vous tentez de passer à une autre société d'assurance, les employés de cette société savent exactement ce qui s'est passé. Ils connaissent toutes les réclamations à l'égard de vos maisons. Par contre, il n'existe pas vraiment de systèmes semblables au sein des Premières Nations. Il n'y a aucune collecte de données; il est donc vraiment difficile de faire des estimations.

La sénatrice Raine: Je suis en train de me dire que le budget est probablement suffisant, mais qu'il pourrait être dépensé d'une manière qui le rendrait beaucoup plus utile, de sorte que, lorsque vous retournez auprès de la nation et des membres d'une nation qui tentent d'obtenir une assurance, le coût de leur assurance serait réduit.

M. Smith: Oui. Bien des fois, les ingénieurs qui produisent les rapports du SRCB se rendent dans la collectivité, et ils ne parlent même pas à qui que ce soit. Ils ne posent aucune question à personne. Ils ne font que s'y rendre, faire leur truc et repartir. Il n'y a absolument aucune interaction. Les membres de la collectivité ne savent même pas que la personne du SRCB est venue et a rédigé le rapport, c'est-à-dire...

M. Kiedrowski: En outre, concernant le rapport du SRCB, ils pourraient formuler des recommandations sur les modifications qui doivent être apportées au chapitre des réparations, du point de vue des immobilisations, dans le cas des écoles et des maisons de bande, mais les membres des collectivités n'ont pas nécessairement à intervenir en ce qui a trait à ces réparations.

La sénatrice Raine: Vous avez mentionné qu'on pourrait demander à des entreprises du secteur privé de fournir ces services et ainsi délester le budget du Canada de ces frais, ce qui aiderait les Premières Nations à progresser au chapitre de leur infrastructure et de leur logement. Serait-ce une meilleure façon de le faire, plutôt que d'en charger Affaires autochtones et Développement du Nord Canada?

M. Kiedrowski: Ce serait un excellent exemple de privatisation de la collecte des données, absolument. Ce serait presque une vitrine d'exposition. Le processus à suivre pour le faire serait vraiment simple, parce qu'actuellement l'industrie de l'assurance essaie d'élaborer ses propres systèmes pour l'avenir. Malcolm et

terms of data collection. They are actually going out to collect data. Then you have the housing guys collecting data, and the ACRS data. If you take the \$18 million, \$20 million or even \$15 million, and I think it's a secular pay scale, I'm sure you can collect that type of data with people physically going in for a much substantially less cost and better data.

**Mr. Smith:** And one thing that is really missing is there is no fire data. There hasn't been anyone collecting fire data on reserve on what burns down since 2003, I think. I was trying to find some figures. You have claims on reserve, and there is no national database for claims that go on reserve. If there is a fire here, insurance companies don't know.

My biggest challenge as an insurance broker is getting a loss run, because the previous broker won't give it to you and the insurance companies won't give you a quote without it. That is our biggest challenge, because there is no database.

**Senator Raine:** Could you explain this to me, just to be clear? How does this work for non-Aboriginal communities off reserve, for regular municipalities, regular houses? Where does the data sit?

**Mr. Smith:** If a house burns down, an insurance adjustor goes out and they record it and it goes into an insurance database.

**Senator Raine:** And all insurance companies have access to that database?

Mr. Smith: Yes.

Senator Raine: Are there any privacy issues on that?

**Mr. Smith:** It's not individual homes. It's data on fires. If you have a car accident, people know about your car, as John said. The insurance industry is like a lawyer. They have to keep privacy and have to follow PIPA, I think it is, as well as anyone else. But if you have a fire, they know. They can check it and say this address had a fire.

**Senator Raine:** When that comes down to personal privacy issues, if there have been lots of fires in your houses, now you will have trouble getting insurance.

Mr. Smith: Yes, as well you should.

Senator Raine: You become more responsible in that case.

moi étions en train d'étudier les méthodes de collecte de données. Des gens sortent pour recueillir les données. Puis les responsables du logement recueillent des données, et il y a les données du SRCB. Si vous prenez les 18 millions de dollars, les 20 millions de dollars, voire même 15 millions de dollars — et, selon moi, il s'agit d'une fourchette salariale prudente —, je suis certain que vous pouvez faire recueillir ce type de données par des personnes qui se rendraient physiquement sur place à un coût beaucoup moins élevé et que vous obtiendriez de meilleures données.

M. Smith: Par ailleurs, un des éléments qui brille vraiment par son absence, c'est qu'il n'y a aucune donnée sur les incendies. Personne ne recueille de données relatives aux incendies dans les réserves depuis 2003, je pense. J'ai tenté de trouver des chiffres. Les gens des réserves font des réclamations, mais il n'y a aucune base de données nationale concernant les réclamations dans les réserves. Si un incendie éclate ici, les compagnies d'assurance ne le savent pas.

Le plus important défi que je dois relever en tant que courtier d'assurances est d'obtenir un historique de pertes, car le courtier précédent ne vous le donne pas, et les compagnies d'assurance ne veulent pas vous faire de soumission sans ce rapport. C'est le défi le plus important que nous devons relever, parce qu'il n'y a aucune base de données.

La sénatrice Raine: Pourriez-vous m'expliquer ceci, simplement pour que ce soit clair? Comment ce processus fonctionne-t-il pour les collectivités non autochtones en dehors des réserves, pour les municipalités régulières, les maisons régulières? Où se trouvent les données?

M. Smith: Si une maison passe au feu, un expert en sinistre se rend sur place et consigne l'incendie, l'information va dans une base de données sur les assurances.

La sénatrice Raine: Et toutes les compagnies d'assurance ont accès à cette base de données?

M. Smith: Oui.

La sénatrice Raine: Y a-t-il des problèmes relatifs à la protection des renseignements personnels, à cet égard?

M. Smith: Il ne s'agit pas de domiciles personnels. Ce sont des données sur les incendies. Si vous avez un accident d'automobile, les gens sont au courant au sujet de votre automobile, comme l'a expliqué John. L'industrie de l'assurance est comme un avocat. Elle doit maintenir la confidentialité et respecter la PIPA — je pense que c'est cette loi — comme tout le monde. Mais si vous êtes victime d'un incendie, les assureurs le savent. Ils peuvent le vérifier et savoir qu'il y a eu un incendie à telle adresse.

La sénatrice Raine: Lorsqu'on en revient aux questions de protection des renseignements personnels, si un grand nombre d'incendies ont éclaté dans vos maisons, vous allez avoir de la difficulté à obtenir une assurance.

M. Smith: Oui, et c'est normal.

La sénatrice Raine: Vous devenez davantage responsable, dans ce cas.

**Mr. Smith:** Of course. You're held responsible for what you do. Just like if you have a claim on your car. If you smash up your car, you will have to pay more for insurance.

**Senator Raine:** I guess the biggest thing you mentioned was because these are unknown, because this data isn't available, the cost of insurance is way up. What percentage did you say it would be?

Mr. Smith: It could be up to 30 per cent. There is a buffer that underwriters use. The thing is, if you have good data, the insurance companies are more comfortable with giving you a good rate. If they don't know, they won't even quote if you don't have a loss history, and, if it's iffy, they'll add up to 30 per cent or more — sometimes doubling the rates — just because they don't know. There is no way you can find this information. That's the biggest problem.

**Senator Raine:** You mentioned that in First Nations such as Membertou and Osoyoos, it is half a million dollars a year spent on insurance?

Mr. Smith: Just on the property, casualty, community program insurance. That's not individual homes and that's not their health insurance. That's just the property and casualty insurance. It might be a little less for Osoyoos because they don't have auto. Auto is done by ICBC, so it wouldn't be part of the program. But Membertou, if you looked online which is public information, I would be surprised if they weren't spending at least \$450,000 on insurance, because they also have a fishing fleet they insure as well.

**Senator Raine:** But those two First Nations have good systems in place for purchasing insurance.

Mr. Smith: Yes.

**Senator Raine:** If you would take a comparable First Nation that doesn't have the systems in place?

**Mr. Smith:** The property insurance would go up. Instead of paying a 28-cent rate per \$100,000, they would be paying at 62- or I've even seen an 80-cent rate. It's also predicated on losses.

**Senator Raine:** Thank you very much. We have some good information there.

**Senator Dyck:** I think you answered my question anyway. I was surprised when AANDC appeared before us when they were talking about the ACRS assessments and that they didn't include houses within their assessment. It seemed to me that when you look at the assets of a community, of course, houses are a big part of the community, in addition to the public spaces, like schools and so on.

**M.** Smith: Bien sûr. Vous êtes tenu responsable de ce que vous faites. Tout comme si vous avez une réclamation à l'égard de votre automobile. Si vous avez un accident avec votre automobile, vous allez devoir payer plus cher pour votre assurance.

La sénatrice Raine: Je suppose que l'élément le plus important que vous avez mentionné, c'est que le coût des assurances est très élevé vu que ces données sont inconnues, qu'elles ne sont pas disponibles. De quel pourcentage avez-vous dit qu'il s'agirait?

M. Smith: Il pourrait s'agir d'une majoration allant jusqu'à 30 p. 100. Les souscripteurs utilisent un tampon. L'affaire, c'est que, si vos données sont bonnes, les compagnies d'assurance sont plus à l'aise de vous accorder un bon taux. Si elles ne savent pas, elles ne feront même pas de soumission, si vous n'avez pas d'historique de pertes, et si cet historique est incertain, elles vont ajouter jusqu'à 30 p. 100 ou plus — elles doublent parfois les taux — simplement parce qu'elles ne savent pas. Il n'y a aucune façon de trouver cette information. C'est le problème le plus important.

La sénatrice Raine: Vous avez mentionné que, dans les nations comme celles de Membertou et d'Osoyoos, cela représente un demi-million de dollars de dépenses par année en assurances?

M. Smith: Seulement en assurance sur les biens, en assurance de risque divers et en assurance pour les programmes communautaires. Il ne s'agit pas de domiciles personnels ni de leur assurance santé. Ce n'est que l'assurance sur les biens et risques divers. Le prix pourrait être un peu moins élevé pour les membres d'Osoyoos parce qu'ils n'ont pas d'auto. Les automobiles sont assurées par ICBC; par conséquent, cela ne ferait pas partie du programme. Par contre, dans le cas de Membertou, si vous regardez sur le Web, qui contient de l'information publique, je ne serais pas surpris que les membres de cette nation dépensent au moins 450 000 \$ d'assurance, parce qu'ils assurent également une flotte de pêche.

La sénatrice Raine: Mais ces deux nations ont mis en place de bons systèmes pour l'achat d'assurances.

M. Smith: Oui.

La sénatrice Raine : Si vous preniez une nation comparable qui n'a pas de systèmes en place?

**M.** Smith: Le prix de l'assurance sur les biens augmenterait. Au lieu de payer un taux de  $28 \, \phi$  par tranche de  $100 \, 000 \, \$$ , ils paieraient un taux de  $62 \, \phi$ , voire même de  $80 \, \phi$ . C'est également fondé sur les pertes.

La sénatrice Raine: Merci beaucoup. Vous nous avez fourni de bonnes informations.

La sénatrice Dyck: Je pense que vous avez répondu à ma question, de toute façon. J'ai été surprise lorsque des représentants d'AADNC se sont présentés devant nous et qu'ils ont parlé des évaluations dans le SRCB et du fait qu'ils n'incluaient pas les maisons dans leur évaluation. Il me semblait que, lorsque vous examinez les immobilisations d'une collectivité, bien sûr, les maisons comptent pour une grande part, en plus des espaces publics, comme les écoles et le reste.

My question would be: Do you think, if you were to improve and privatize it, that houses should be included? It sounds like you're saying it should be because it's currently being done by CMHC.

**Mr. Smith:** If I could. If you go a typical reserve like Akwesasne — and I'm just shooting because I haven't done it in a while — but there was \$80 million in capital assets, like buildings, schools and I think it was \$130 million in houses. Just to give you some terms of reference.

Mr. Kiedrowski: I think —

**Mr. Smith:** It's 65:35. I think it's in there.

Mr. Kiedrowski: That's right. I think the challenge, the original intent of ACRS, if I know a little bit of the history, is it was really as an inventory on their capital expenditures from AANDC. It hasn't evolved at all and it hasn't really changed. I believe they were trying to change just when we gave a presentation as an opportunity to say, look, here's an option to look at ACRS, privatize it, move it out, include housing data, include other sets of data sets in there and you can do it for substantially much less than you're doing it for now. That fell upon deaf ears. They weren't interested in that at all.

**Senator Dyck:** Just to follow up, you were talking about fire prevention and I'm wondering how would that be done? Do private companies that do this, would they normally include that in their assessment? Would they do the fire prevention data collection?

**Mr. Smith:** Sure. For fire departments, when we do up an application, we look at the fire department, how many volunteers they have, access to water. I think I mentioned it in my speaking notes. Without water, you have to tank it in, so the insurance companies rate a community. If they don't have good fire protection, then the rates go up. It would be the property rates that are really affected by that.

The other thing — and I just briefly touched on it — there are some opportunities for fire suppression that are not even being looked at. If you don't have the volunteers right there, by the time you get to the fire it's too late. There is a thing called the Dry Sprinkler Powder Aerosol coil, called a DSPA that could put out a fire. They throw it in. I worked for two years with the P.E.I. Fire Commissioner and they proved that these things work. It kills the fire. It gives time to the fire department, so it cuts down on all the water losses.

Ma question serait la suivante : si vous deviez améliorer le programme et le privatiser, pensez-vous que les maisons devraient être incluses? J'ai l'impression que vous dites qu'elles devraient l'être parce que c'est la SCHL qui s'en charge actuellement.

**M.** Smith: Si je le pouvais. Si vous vous rendez dans une réserve typique, comme Akwesasne — et je me lance simplement parce que je ne l'ai pas fait depuis un moment —, il y avait 80 millions de dollars en immobilisations, comme des immeubles, des écoles et je pense que c'était 130 millions de dollars en maisons... simplement pour vous donner des éléments de référence.

M. Kiedrowski: Je pense...

M. Smith: C'est 65-35. Je pense que c'est dans ces eaux-là.

M. Kiedrowski: C'est exact. Selon moi, le problème — le but initial du SRCB, si je connais un peu l'historique —, c'est qu'il s'agissait en réalité d'un inventaire des dépenses en immobilisations d'AADNC. Il n'a pas du tout évolué et n'a pas vraiment changé. Je crois que les responsables du ministère ont essayé de le changer seulement au moment où nous avons présenté un exposé et que nous avons profité de l'occasion pour exposer les choix possibles: examiner le SRCB, le privatiser, le démanteler, inclure les données sur le logement, inclure d'autres ensembles de données. Nous pouvons le faire pour beaucoup moins que le coût actuel. C'est tombé dans l'oreille d'un sourd. Cela ne les intéressait pas du tout.

La sénatrice Dyck: Dans le même ordre d'idées, vous avez abordé la prévention des incendies, et je me demande comment cela se ferait. Les entreprises privées le font-elles? Incluent-elles habituellement cet élément dans leur évaluation? Recueillent-elles des données sur la prévention des incendies?

M. Smith: Bien sûr. Dans le cas des services d'incendie, lorsque nous évaluons une demande, nous examinons le service d'incendie, le nombre de volontaires dont il dispose, l'accès à l'eau. Je pense que je l'ai mentionné dans mes notes d'allocution. Sans borne d'incendie, vous devez mettre l'eau dans les réservoirs; ainsi, les compagnies d'assurance évaluent la collectivité dans son ensemble. Si sa protection contre l'incendie n'est pas bonne, les taux augmentent. Ce sont les taux des biens qui sont vraiment touchés par cette évaluation.

L'autre aspect — et je n'ai fait que l'effleurer brièvement —, c'est que certaines possibilités de lutte contre les incendies ne sont même pas prises en considération. S'il n'y a pas de volontaires sur place, une fois que vous arrivez sur les lieux de l'incendie, il est trop tard. Il existe un boyau d'arrosage de poudre sèche en aérosol appelé Dry Sprinkler Powder Aerosol — DSPA — qui pourrait éteindre un incendie. Les services d'incendie l'ajoutent à leur équipement. J'ai travaillé pendant deux ans pour le commissaire aux incendies de l'Île-du-Prince-Édouard, et il a été prouvé que ces produits fonctionnent. Ils éteignent l'incendie. Cela laisse du temps au service d'incendie et réduit ainsi toutes les pertes d'eau.

Our brokerage was giving away these little things that you stick in your hood vent above your stove. If you have a fire on the stove, it pops right down. We were giving those out, trying to think of ways to lower losses.

There is some innovative fire suppression, other than going in with a hose. Because some of the biggest damage is caused by water, and fire departments are reticent to use something like a DSPA because they don't get to charge in with the hose and do their thing.

It's the gospel truth. We gave every fire department in P.E.I. two of them. I thought it was a great thing to do and they wouldn't even use them. All you have to do is pull the spring. I threw one in and it puts the fire out, but they wouldn't use them because that's not what they do. If every RCMP officer that shows up to a fire — and they have to for forensic protection had a DSPA in the back of their car, then they could throw it in. There is no risk or very limited risk. The training program takes two minutes, and you could really mitigate fire damage, not only for First Nations, but for anyone. On a First Nation where you have two or three community members that each had one of these DSPAs, at least no one is going to die and it would certainly mitigate the damage. All I'm saying is there are some alternatives out there that are not even being explored. This has been approved by the National Fire Prevention Association and a test has been done for ships, by the government, with using DSPAs.

Senator Dyck: Well, in addition to collecting the data on fire safety and prevention on First Nation reserves, I think it's of great value to know where resources are needed. Insurance rates may go up, but in addition, it would provide an inventory of where the needs are the greatest, because of course, at this time of year, on First Nation reserves and elsewhere, there are fires occurring and children are dying. We don't know what measures are in place across the country. Could that be used as an argument to set up this centralized, coordinated, more comprehensive database?

**Mr. Smith:** Definitely. The fire department information would be a key part of that risk management and risk control.

Mr. Kiedrowski: I know a couple of weeks ago, one of the First Nation leaders talked about the failure of data collection and standards. I know, in terms of data collection, right now there's very little data on fires being collected and, not defending the bureaucracy, but who is going to take this on? If you move off to a third party, again here's another opportunity. They can collect housing data, ACRS data, fire data and fire information at the same time, because there is an incredible void out there. It's time

Notre maison de courtage distribuait gratuitement de petits dispositifs à coller à l'intérieur de la hotte au-dessus de votre cuisinière. Si vous avez un incendie sur la cuisinière, il éclate, et le produit se déverse. Nous donnions ces dispositifs; nous tentions de trouver des façons de réduire les pertes.

Il y a des moyens novateurs d'éteindre les incendies, d'autres moyens que d'y aller muni d'un tuyau. Certains des dommages les plus importants sont causés par l'eau, et les services d'incendie sont réticents à utiliser quelque chose comme le DSPA parce qu'ils ne peuvent pas débarquer, tuyau en main, et faire leur travail.

C'est la sainte vérité. Nous en avons donné deux à tous les services d'incendie de l'Île-du-Prince-Édouard. Je pensais que c'était une excellente initiative, mais ils n'ont même pas voulu les utiliser. Tout ce que vous avez à faire, c'est de tirer sur le ressort. Je leur ai fait une démonstration, et le produit a éteint le feu, mais les pompiers n'ont pas voulu les utiliser parce que ce n'est pas ce qu'ils font. Tous les agents de la GRC qui se présentent sur les lieux d'un incendie — et ils doivent le faire à des fins de protection médico-légale — ont un DSPA dans le coffre de leur voiture; ils pourraient donc l'utiliser. Le risque est nul ou très limité. Le programme de formation dure deux minutes, et vous pourriez vraiment atténuer les dommages causés par l'incendie, non seulement pour les Premières Nations, mais pour tout le monde. Au sein d'une Première Nation où deux ou trois membres de la collectivité possèdent chacun un de ces DSPA, au moins personne ne va mourir, et cela atténuerait certainement les dommages. Tout ce que je dis, c'est qu'il y a des solutions de rechange qui ne sont même pas étudiées. Ce produit a été approuvé par la National Fire Prevention Association, et le gouvernement a effectué des essais de DSPA à bord de navires.

La sénatrice Dyck: Eh bien, en plus de recueillir les données sur la sécurité et la prévention incendie dans les réserves des Premières Nations, je pense qu'il serait très utile de savoir où les ressources sont nécessaires. Les taux d'assurance pourraient augmenter, mais, en plus, nous disposerions d'un inventaire des endroits où les besoins sont les plus importants parce que, bien entendu, à cette époque de l'année, dans les réserves des Premières Nations et ailleurs, des incendies éclatent, et des enfants meurent. Nous ne savons pas quelles mesures sont en place dans l'ensemble du pays. Cette situation ne pourrait-elle pas être utilisée comme argument en faveur de l'établissement de cette base de données centralisée, coordonnée et plus complète?

M. Smith: Assurément. L'information sur le service d'incendie serait un élément clé de cette gestion du risque et du contrôle des risques

M. Kiedrowski: Je sais que, il y a deux ou trois semaines, un des chefs des Premières Nations a parlé de l'échec de la collecte de données et des normes. Je sais que, au chapitre de la collecte des données, actuellement, très peu de données sont recueillies au sujet des incendies, et je ne veux pas défendre l'appareil bureaucratique, mais qui va assumer cette responsabilité? Si vous passez à un tiers, encore une fois, c'est une autre possibilité. Le tiers peut recueillir des données sur le logement, des données

to address it because not only is there a need for insurance, but there are no benchmarks. You don't know how far you're moving forward.

Mr. Smith: When I'm doing an assessment on a community that doesn't have their own fire department and they're doing it for a municipality, I spend a couple hours on the Internet trying to find out information about the local fire department so I could send it in with my application. I need to know what types of fire trucks they have, how old they are, how many calls they have a year, what is their area, and how fast they get there. There's nowhere to find that, so I'm on the Internet trying to use Google and Facebook to try to find information for an insurance application for a First Nation.

Mr. Le Dressay: If I could just add one thing. The senators are asking some very good questions, and I think you really have to get to the nub of the information system that you're referring to here. Off First Nation lands, the nub is the land title system, and that is the basis by which you integrate all your databases. That's where financing, insurance and utilities occur. That's the nub of the database by which you integrate with all the other databases.

So the key infrastructure that you have to look at, if you're thinking of significant changes, is the Indian Land Registry. That's the one that you would want to look at and see how it could be modernized to be more like a title system, so you could integrate all of the type of databases that are being referenced here.

The Chair: Thank you. I don't know if this question has been answered and I don't know if you can answer it, Mr. Smith, but some First Nations do not have access to insurance coverage because of the land title — the ownership issue that you described. Do you have any idea what is the overall percentage of First Nations that don't have access to insurance coverage?

Mr. Smith: See, that's not been my experience. I know there are places — the really remote areas — and I don't deal a lot way up North. The farthest North I've done is Tagish or Tlingit First Nation for their insurance. I met with the Innu on Monday morning in Sheshatshiu. I went up to quote on their insurance. They had insurance for some of their larger commercial buildings, but not for their school. They didn't insure it. They figured if it burned, I guess they would get another one. I don't know. I couldn't speak to that.

du SRCB, des données sur les incendies et des renseignements sur les incendies en même temps, parce qu'il y a un vide incroyable. Le temps est venu de le combler, car non seulement les Premières Nations ont besoin d'assurance, mais il n'y a aucun repère. Vous ne savez pas jusqu'où vous allez avancer.

M. Smith: Lorsque je suis en train d'évaluer une collectivité qui n'a pas son propre service d'incendie et où les pompiers travaillent pour une municipalité, je passe deux ou trois heures sur Internet à tenter de trouver des renseignements au sujet du service d'incendie local afin que je puisse les joindre à la demande que j'envoie. Je dois connaître le type de camion dont il dispose, son âge, le nombre d'appels qu'il reçoit par année, la région desservie et la rapidité avec laquelle le service se rend sur les lieux. Ces renseignements ne se trouvent nulle part; je vais donc sur Internet, et j'essaie d'utiliser Google et Facebook pour tenter de trouver de l'information aux fins d'une demande d'assurance pour une Première Nation.

M. Le Dressay: J'aimerais ajouter une chose. Les sénateurs posent de très bonnes questions, et je pense que vous devez vraiment vous rendre au cœur du système d'information dont il est question. À l'extérieur des terres des Premières Nations, le cœur, c'est le régime d'enregistrement des titres fonciers, et c'est le fondement auquel vous intégrez toutes vos bases de données. Et c'est là qu'on trouve le financement, les assurances et les services publics. C'est le cœur de la base de données dans lequel vous intégrez toutes les autres bases de données.

Donc, la principale infrastructure que vous devez examiner, si vous pensez à des changements importants, c'est le Registre des terres indiennes. C'est celui-là que vous devriez examiner pour voir comment il pourrait être modernisé afin de ressembler davantage à un régime d'enregistrement des titres fonciers, afin que vous puissiez intégrer tous les titres de base de données qui ont été mentionnés.

Le président: Merci. Je ne sais pas si quelqu'un a répondu à cette question, et je ne sais pas si vous pouvez y répondre, monsieur Smith, mais certaines nations autochtones n'ont pas accès à la protection d'une assurance en raison du titre foncier... le problème de propriété que vous avez décrit. Avez-vous une idée du pourcentage global de Premières Nations qui n'ont pas accès à la protection d'une assurance?

M. Smith: Vous voyez, ce n'est pas ce que j'ai connu. Je sais qu'il y a des endroits — les régions vraiment éloignées —, et je ne fais pas affaire avec beaucoup de collectivités situées loin dans le Nord. Celle qui est la plus au nord avec laquelle j'ai fait affaire, c'est la nation Tagish ou Tlingit, pour son assurance. Lundi matin, j'ai rencontré les Innus de Sheshatshiu. Je suis allé leur faire une soumission d'assurance. Ils avaient une assurance pour certains de leurs grands immeubles commerciaux, mais pas pour leur école. Ils ne l'avaient pas assurée. J'imagine qu'ils se sont dit que, si elle brûlait, ils en obtiendraient une autre. Je ne sais pas. Je ne pourrais pas le dire.

Their deductible on their housing was \$250,000 for their insurance, so they could get insurance and there was some limited coverage. But if a house burns down, with a \$250,000 deductible, you don't have any insurance. That's extreme. Most communities do have insurance. The problem is they're spending so much money on it.

I cannot really speak to Attawapiskat and a couple of the ones up North. I've been in B.C. and I've been to a lot of communities in other areas, but I haven't been to real northern ones except for Taku River Tlingit and *Sheshatshiu*.

**Senator Beyak:** Thank you, gentlemen. This has been so informative. We are lucky to have your expertise here today.

I was an insurance and real estate broker for 35 years up in a remote area surrounded by First Nation communities. My late husband Tony and I had a tourist resort, as well, which was always hard to insure, so I appreciate what you're saying about the need for a database. It's crucial to any kind of real estate or insurance.

I listened carefully to you, Mr. Matheson, because we hear from so many witnesses that there is consultation, collaboration, projects going through — whether it's housing or utilities — and then the funding stops. Either someone is offended because they weren't brought into the consultation process, or one group is taking money from another group to fund something different. I don't understand how we solve that, but we do hear it much too often, and I'm sorry that you've experienced it as well.

Finally, Mr. Le Dressay, I was so moved by your comments about confidence and trust. We had a young chief here a few weeks ago, brand new. He was so excited about his reserve, but he recognized the challenges, too, and he didn't have a clue where to go or who to talk to about anything — insurance, governance or running the council.

My question would be to all of you. With your vast knowledge, can you see a need for some sort of national blue ribbon commission? Our committee is studying housing and infrastructure. Other committees are studying education and governance. Can you see a better way forward? What we've been doing for decades isn't working in any capacity, and I would love to hear your comments on whether there's something we could be doing differently that you've seen from your work in your different fields.

**Mr. Smith:** There are a couple of good organizations out there. I think the AFOA tends to have a good group of seminars. You could maybe partner up with an organization similar to the AFOA to work with education. Obviously, I've got this narrow

La franchise de leur assurance-habitation était de 250 000 \$; ainsi, ils pouvaient obtenir une assurance, mais la couverture était limitée. Si une maison passe au feu, avec une franchise de 250 000 \$, vous n'avez pas d'assurance. C'est extrême. La plupart des collectivités sont assurées. Le problème, c'est que l'assurance leur coûte vraiment cher.

Je ne peux pas vraiment parler d'Attawapiskat et de deux ou trois collectivités situées dans le Nord. Je suis allé en Colombie-Britannique, ainsi que dans beaucoup de collectivités d'autres régions, mais je ne suis pas allé dans celles qui sont vraiment nordiques, sauf dans celles des Tlingit de la rivière Taku et à Sheshatshiu.

La sénatrice Beyak: Merci, messieurs. Cela a été vraiment instructif. Nous avons de la chance de bénéficier de votre expertise aujourd'hui.

J'ai été courtière dans le secteur de l'assurance et en immobilier pendant 35 ans dans une région éloignée entourée de collectivités des Premières Nations. Feu mon époux Tony et moi-même avions également un centre touristique, qui était toujours difficile à assurer; je comprends donc ce que vous dites au sujet du besoin d'une base de données. C'est essentiel pour tout genre d'immobilisations ou d'assurance.

Je vous ai écouté attentivement, monsieur Matheson, parce qu'un si grand nombre de témoins affirment que des consultations, des collaborations, des projets se déroulent — qu'il s'agisse d'habitations ou de services publics — puis le financement s'arrête. Soit qu'une personne est offensée parce qu'elle n'a pas été incluse dans le processus de consultation, soit un groupe prend l'argent d'un autre groupe pour financer quelque chose d'autre. Je ne comprends pas comment nous pouvons régler ce problème, mais nous en entendons parler trop souvent, et je suis désolée que vous en ayez fait l'expérience, vous aussi.

Enfin, monsieur Le Dressay, j'ai été vraiment touchée par vos commentaires au sujet de la confiance. Un jeune chef s'est présenté ici il y a quelques semaines, un tout nouveau chef. Il faisait preuve d'énormément d'enthousiasme au sujet de sa réserve, mais il a également reconnu les problèmes, et il n'avait aucune idée où aller ou à qui s'adresser au sujet de quoi que ce soit : l'assurance, la gouvernance ou la direction du conseil.

Ma question s'adresse à vous tous. Compte tenu de vos vastes connaissances, pouvez-vous voir la nécessité d'un genre de commission nationale de premier ordre? Notre comité étudie le logement et l'infrastructure. D'autres comités étudient l'éducation et la gouvernance. Pouvez-vous voir une meilleure façon de progresser? Ce que nous faisons depuis des décennies ne fonctionne aucunement, et je serais ravie d'entendre vos commentaires sur le fait qu'il existe ou non quelque chose que nous pourrions faire différemment, que vous avez observé dans le cadre de votre travail dans vos domaines respectifs.

M. Smith: Il y a deux ou trois bonnes organisations. Je pense que l'AAFA a habituellement un bon groupe de séminaires. Vous pourriez peut-être établir un partenariat avec une organisation semblable à l'AAFA afin de travailler sur le plan de l'éducation.

box and there's so much more to be covered off, but they call it the "general theory." If you get really confident in one thing, it tends to spread over other things you do. I think the AFOA would be a good one to have a national program on insurance and purchasing procurement on insurance. Other than that, John has some comments and I'm sure the other panellists do.

Mr. Kiedrowski: I was giving a presentation on building codes and fire codes and trying to wave the pompoms to encourage them to come forward. The councillor, who was an incredibly interesting man, had a construction company. He was really bright, just an amazing individual, and he pulled me aside and said, "What about me?" I said, "What about you?" He said, "What about me? Who is training me? Who is giving me the understanding? Who is going to give me the capacity so that I understand how to better move forward on my issues?"

I was taken back a bit because I never thought about it until it was raised. He was saying, "Nobody was telling me, as I was elected to help move forward, that I don't have the capacity. Yes, I might have some staff, but I don't know what I need to do as an elected official on how to move forward."

I've raised this time and time again. To go to a blue ribbon commission, I think there's enough out there they could easily tap, and it's forming partnerships and trying to coordinate a lot of the issues. There are a lot of good organizations out there that can deliver such programs.

I even put forward that when elected officials get elected, have them come in and talk about their roles and responsibilities, seminars on what bylaws are, how to move forward, and the challenge that Owen talked about, about how that impacts moving forward.

Again, you raise these and it's hard to get traction. It's hard to get buy-in. I think the challenge is when you mention the word "capacity," it's a vague terminology. When you mention capacity from a governance side, they see money. Well, it does take money, it takes knowledge and it takes time, and that seems to be lacking, I think, in the last few years on this in trying to move forward. I think everybody is stuck in mud and they are their spinning wheels.

**Mr. Smith:** To follow up on what John says, I was on the executive of the Industry Council for Aboriginal Business. We set up a program where an executive would spend a week on reserve

Bien entendu, je n'aborde qu'une infime partie de la situation, et les aspects à englober sont nombreux, mais nous appelons cela la « théorie générale ». Si vous avez vraiment confiance en quelque chose, cette confiance a tendance à se propager vers d'autres activités que vous menez. Je pense que l'AAFA serait une bonne organisation avec laquelle établir un programme national relatif à l'assurance ainsi qu'aux achats et aux approvisionnements en matière d'assurance. À part cela, John a des commentaires à formuler, et je suis certain que d'autres intervenants en ont aussi.

M. Kiedrowski: J'ai présenté un exposé sur les codes du bâtiment et les codes de prévention des incendies, et je tentais d'encourager du mieux que je le pouvais les gens à se présenter. Le conseiller, qui était un homme incroyablement intéressant, possédait une entreprise de construction. Il était vraiment intelligent, tout simplement une personne formidable, et il m'a pris à part pour me demander : « Et moi? » Je lui ai répondu : « Et vous? » Il a répliqué : « Moi? Qui me forme, moi? Qui me permet d'acquérir la compréhension nécessaire? Qui va me donner la capacité de comprendre comment mieux progresser à l'égard de mes enjeux? »

J'ai été un peu décontenancé parce que je n'avais jamais pensé à cet aspect avant qu'il soit soulevé. Le conseiller me disait que personne ne lui avait dit, au moment où il avait été élu afin de faire avancer les choses, qu'il n'en avait pas la capacité. Certes, il avait peut-être certains employés, mais il ne savait pas ce qu'il devait faire en tant que représentant élu pour faire avancer les choses.

J'ai soulevé ce problème à maintes reprises. En ce qui concerne la commission de premier ordre, je pense qu'il y a suffisamment de matière dans laquelle les responsables pourraient facilement puiser, et il s'agit de former des partenariats et de tenter de coordonner bien des enjeux. Un grand nombre de bonnes organisations peuvent offrir ces programmes.

J'ai même proposé que, au moment de leur élection, les représentants élus soient invités à venir parler de leurs rôles et de leurs responsabilités, à assister à des séminaires sur la définition des règlements administratifs, sur la façon de progresser et sur le défi qu'Owen a évoqué au sujet des conséquences de ce problème sur la progression.

Encore une fois, vous soulevez ces questions, mais il est difficile de mettre les projets en branle. Il est difficile d'obtenir l'appui des gens. Selon moi, le problème, c'est que, lorsque vous mentionnez le mot « capacité », c'est un terme vague. Si vous mentionnez la capacité du point de vue de la gouvernance, les gens voient de l'argent. Eh bien, il faut bel et bien de l'argent; il faut des connaissances, et il faut du temps, mais il semble que nous n'avons pas eu suffisamment de ces éléments — je pense — au cours des dernières années où nous avons tenté de progresser à cet égard. Je pense que tout le monde est embourbé et fait du surplace.

M. Smith: Pour donner suite aux propos de John, je siégeais au conseil d'administration de l'Industry Council for Aboriginal Business. Nous avons mis sur pied un programme dans le cadre

and go to chief and council meetings, and the chief would go back and spend a week in the boardroom. That was one of the ways we were thinking about it. It was mostly developed towards economic development, so that they could see why a business corporation makes those decisions, and the executive could see why chief and council make the decisions they do, so there is better collaboration and it's all about education. I thought that was a great program.

I know there are some mentoring programs out there for young business people. They mentor with an older person.

The insurance industry is a huge industry and it's not just selling property and casualty. Every community has group benefits. There is adjusting and a lot of things. Perhaps there is some way to set up a mentoring program where the insurance institutes get together to help educate First Nations on insurance. There's a lot of education that goes on, but there are no First Nations involved. They'll have lawyers and social services, but nobody knows anything about insurance.

Mr. Matheson: Working with First Nations is unique, and it's not like working with non-Aboriginal communities. Businesses seem to have found a way to do this, and you can't do it that way anymore. It's an old-school approach. We have to be working in collaboration, and we have to be working with and building trust and respect with each Nation that we want to work with. It's not a matter of coming in, putting something in place and leaving.

I'll give you a for-instance. The Neskantaga in northern Ontario had a water treatment built 22 years ago. It's a vicious circle when you think about how this works. They had a need. They had to get money. They had a plant built, and that's where it stopped. So two years after the plant was put in, it didn't work anymore. They're back on boiled water, and they have this investment sitting there rotting. Twenty-two years later, they're now trying to figure out what to do. They went through the process as they're supposed to; they shortlisted groups; and those groups have now proposed. They're going to take those proposals and try to get funding. Nothing is guaranteed. You have a community where the only way to get there is ice roads and in by plane. They don't have water.

We can't do it how we used to do it. There has to be a mechanism in place in order for us to consistently work, create relationships and build friendships, because that's what this is about. This is long term. This isn't a two-year assignment. These are decades' worth of partnerships, the way we see it, and I don't know how else you do it. If you're going to build capacity, you

duquel un membre de la direction passait une semaine dans la réserve et assistait aux réunions du chef et du conseil, et, à son tour, le chef passait une semaine dans la salle de conférence. C'était une des façons que nous avions d'y réfléchir. Le programme était surtout axé sur le développement économique; par conséquent, les membres de la direction pouvaient voir pourquoi une société prend ces décisions, et ils pouvaient voir pourquoi le chef et le conseil prennent les décisions qu'ils prennent. La collaboration était ainsi améliorée, et toutes les questions d'éducation. Je pensais que c'était un excellent programme.

Je sais que des programmes de mentorat sont offerts aux jeunes entrepreneurs. Ils sont jumelés à un mentor plus âgé.

L'industrie des assurances est une énorme industrie, et elle ne vend pas que des assurances sur les biens et des assurances risques divers. Toutes les collectivités ont des avantages collectifs. Il y a de l'adaptation et beaucoup de choses. Peut-être qu'il y a une certaine façon d'établir un programme de mentorat dans le cadre duquel les instituts d'assurance se rassembleraient pour aider à éduquer les Premières Nations au sujet des assurances. Beaucoup de formation est offerte, mais aucun membre des Premières Nations n'y participe. Ils ont des avocats et des services sociaux, mais personne ne sait quoi que ce soit au sujet des assurances.

M. Matheson: Le travail auprès des Premières Nations est unique, et ce n'est pas comme travailler auprès de collectivités non autochtones. Les entreprises semblent avoir trouvé une façon de le faire, mais il n'est plus possible de le faire de cette manière. C'est une approche de la vieille école. Il faut que nous travaillions en collaboration, et nous devons travailler avec chaque nation et gagner la confiance et le respect de chaque nation avec laquelle nous voulons travailler. Il n'est pas question d'arriver, de mettre quelque chose en place et de repartir.

Je veux vous donner un exemple. La nation de Neskantaga, dans le nord de l'Ontario, possède un système de traitement des eaux construit il y a 22 ans. C'est un cercle vicieux, quand on pense à la façon dont cela fonctionne. Les membres avaient un besoin. Ils devaient obtenir de l'argent. Ils ont fait construire une usine, et ca s'est arrêté là. Ainsi, deux ans après la construction de l'usine, elle ne fonctionnait plus. Les membres de cette nation ont recommencé à faire bouillir l'eau, et leur investissement reste là à pourrir. Vingt-deux ans plus tard, ils essaient maintenant de déterminer ce qu'il faut faire. Ils ont suivi le processus comme ils étaient censés le faire; ils ont sélectionné des groupes; et ces groupes ont maintenant présenté des propositions. Ils vont utiliser ces propositions pour tenter d'obtenir un financement. Rien n'est garanti. Il s'agit d'une collectivité à laquelle il n'est possible d'accéder que par des routes de glace ou par avion. Elle n'a pas l'eau courante.

Nous ne pouvons plus faire les choses comme nous les faisions. Il doit y avoir un mécanisme en place qui nous permette de travailler de façon uniforme, de créer des liens et de nouer des amitiés, parce que c'est de cela qu'il est question. C'est à long terme. Il ne s'agit pas d'une affectation de deux ans. De la façon dont nous l'envisageons, ce sont des décennies de partenariat, et je

can't do it in a couple of years. Certified operators in these plants have to have a specific amount of hours, training and book education, and they have to pass exams.

We have to change the way we're looking at this. When talking about AANDC, it has to be revamped. It has to be looked at differently. The old process that was working doesn't work on the ground any more.

One last experience: We have relationships with different people in the agency and we talk to them on a regular basis. I was talking to them about this model that we had put together. This is a living model, it has holes in it and we keep going to chiefs and councils across the country asking for their input. They keep giving us input, they want to work with us, and we are working together. I was told directly off the record: "Don't bring this to us. We want to hear directly from the chiefs. If you can convince them, we'll talk to them."

That's part of that old process, and the old process, as I said, worked, but it needs to be changed. You have companies out there with the know-how. You have companies out there with the time and they want to make this work. You have companies out there that have spent years building these relationships, and they want to deliver to these communities — communities of 60 people or 600 or 6,000. It just has to be changed.

Mr. Le Dressay: I'm just going to add a few little points to everything that has already been said that might be helpful in your question. Obviously, it's the question. Everyone is frustrated. Why aren't the policies working? What can we do that will work? That's why I just want to reiterate the little fourpart test I discussed earlier. When you look at all of the options that are in front of you — and you'll have lots of good recommendations to consider — consider this test: First, is it proposed by a First Nation? Is it First Nation-led? That leadership is so important to actually advance it. That's how the particular initiative is going to actually be implemented, because it will be led by a First Nation.

The second thing and this is equally as important — is it optional? Are you suggesting that everyone do this, or are you suggesting that you have this choice to do this? You have to respect First Nations' right to self-determination and everyone's right to self-determination. That's another important feature.

The third test that you should consider is: How will this change be implemented? Is there an institutional framework that develops capacity? Is there the ability to take that administration capacity that has to be changed and actually implement that? Is there a ne sais pas de quelle autre façon il est possible de le faire. Si vous voulez renforcer les capacités, vous ne pouvez pas le faire en deux ou trois ans. Les opérateurs accrédités qui travaillent dans ces usines doivent faire un nombre d'heures précis, recevoir une formation et réserver leur place aux cours et subir des examens.

Nous devons changer la façon dont nous envisageons cela. Il est question d'AADNC; le ministère doit être réorganisé. Il faut l'envisager différemment. L'ancien processus qui fonctionnait ne fonctionne plus sur le terrain.

Une dernière expérience : nous entretenons des relations avec diverses personnes dans l'organisme, et nous leur parlons régulièrement. Je leur ai parlé au sujet de ce modèle que nous avions élaboré. C'est un modèle vivant; il est plein de trous, et nous n'arrêtons pas de nous adresser aux chefs et aux conseils de partout au pays pour leur demander d'y contribuer. Ils nous offrent un apport constant; ils veulent travailler avec nous et nous travaillons ensemble. Je me suis fait dire très clairement, officieusement : « Ne nous présentez pas ce modèle. Nous voulons que les chefs s'adressent directement à nous. Si vous pouvez les convaincre de le faire, nous allons leur parler. »

Cela fait partie de l'ancien processus, et, comme je l'ai dit, ce processus fonctionnait, mais il faut le changer. Il existe des entreprises qui ont le savoir-faire, qui ont le temps nécessaire et qui veulent faire fonctionner ce processus. Certaines entreprises ont passé des années à renforcer ces relations, et elles veulent obtenir des résultats pour ces collectivités — des collectivités de 60, de 600 ou de 6 000 personnes. Il faut seulement changer le processus.

M. Le Dressay: Je vais seulement ajouter quelques éléments à tout ce qui a déjà été dit, qui pourraient être utiles pour répondre à votre question. C'est manifestement la question. Tout le monde est frustré. Pourquoi les politiques ne fonctionnent-elles pas? Que pouvons-nous faire qui fonctionnera? C'est pourquoi je veux seulement répéter le critère en quatre parties dont j'ai discuté plus tôt. Lorsque vous étudierez toutes les options qui se présentent à vous — et vous aurez beaucoup de bonnes recommandations à prendre en considération, tenez compte du critère suivant: tout d'abord, est-elle proposée par une nation autochtone? Est-elle menée par une nation autochtone? Ce leadership est extrêmement important pour que l'initiative progresse réellement. C'est de cette façon qu'elle va être mise en œuvre, parce qu'elle sera dirigée par une nation autochtone.

Le deuxième critère qui est tout aussi important : est-elle facultative? Laissez-vous entendre que tout le monde doit le faire, ou laissez-vous entendre que chacun a le choix de le faire? Vous devez respecter le droit des Premières Nations et de tous à l'autodétermination. C'est une autre caractéristique importante.

Le troisième critère dont vous devriez tenir compte est le suivant : comment ce changement sera-t-il mis en œuvre? Y a-t-il un cadre institutionnel qui renforce les capacités? Est-il possible de prendre cette capacité administrative qui doit être changée et

First Nation institution that can actually help to implement that change? You have lots of good institutions to consider in terms of implementing that change.

The last thing about the test that I think is very important is what this committee does. This committee provides other parties with the political will to move forward, so that your good research becomes the justification for why a particular policy change is being made and it gives the public confidence. If there's public confidence, there is potentially funding that will flow and resources that will flow. I think that this committee offers an important element of change.

I know that sometimes we look at various policies and say that they haven't performed as well as we would like and ask how we change them. There's something for all of us to do to better that and improve that.

Senator Beyak: Thank you very much.

The Chair: Thank you very much. I'm glad we heard again from you, Mr. Matheson.

We heard from the Lac la Ronge Indian Band and Birch Narrows First Nations, and they stated that, as a result of annual payment cycles for government funding, it was difficult to plan long-term for infrastructure development. You've got some long-term relationships you've described for water and waste-water infrastructure. Was this business of year-to-year funding a problem that you were able to overcome?

Mr. Matheson: The monies, from year to year, available to some of the Nations is troublesome in many ways. The partnerships that we've built and the direction that we took was that any monies that the First Nation can put their hands on through grants or whatever get put into the model, and I'm talking specifically of a utility model. The rest of the funding, in many cases, either comes from a developer, if it's an area such as Sun Rivers, and a group like Corix, who is actually running and maintaining the infrastructure and the utility.

We don't want to turn that off. We want to use that funding when it's available, but we cannot count on it. We cannot believe it's going to be there year to year. So we have come up with an approach that allows it to be put in when it comes and, if it's not there, we can still move forward.

These agreements we have in place are of many, many years. The one I was speaking of is 114 years in Kamloops, at Sun Rivers, with the Tk'emlúps band, and it's a 99-year agreement

de réellement mettre en œuvre ce changement? La nation autochtone compte-t-elle une institution qui peut vraiment aider à mettre en œuvre ce changement? Vous avez beaucoup de bonnes institutions à prendre en considération en ce qui a trait à la mise en œuvre de ce changement.

Le dernier élément du critère qui, selon moi, est très important, c'est ce que fait le comité. Il donne à d'autres parties la volonté politique d'aller de l'avant, afin que votre bonne recherche devienne la justification d'un changement stratégique particulier qui est en cours, et il donne confiance au public. Si le public a confiance, il est possible que des fonds et des ressources circulent. Je pense que le comité offre un important élément de changement.

Je sais que nous étudions parfois diverses politiques et affirmons qu'elles n'ont pas un aussi bon rendement que nous le voudrions, et nous demandons comment nous pouvons les changer. Nous avons tous quelque chose que nous pouvons mieux faire ou améliorer.

La sénatrice Beyak : Merci beaucoup.

Le président : Merci beaucoup. Je suis heureux que nous ayons eu encore une fois de vos nouvelles, monsieur Matheson.

Nous avons eu des nouvelles de la bande indienne de Lac La Ronge et de la nation de Birch Narrows, et ils ont affirmé que, à la suite des cycles de paiement annuels pour le financement gouvernemental, il était difficile de planifier le développement à long terme des infrastructures. Vous entretenez depuis longtemps les relations que vous avez décrites relativement aux infrastructures des eaux et des eaux usées. Cette affaire de financement annuel a-t-elle posé un problème que vous avez pu surmonter?

M. Matheson: D'une année à l'autre, les sommes disponibles pour certaines des nations sont troublantes de nombreuses manières. Les partenariats que nous avons établis et l'orientation que nous avons prise, où toute somme sur laquelle les Premières Nations peuvent mettre la main — les subventions ou quoi que ce soit — est placée dans le modèle... et je parle précisément d'un modèle de service public. Dans de nombreux cas, le reste du financement provient soit d'un promoteur immobilier, s'il s'agit d'une région comme celle de Sun Rivers, et d'un groupe comme Corix, qui exploite et entretient l'infrastructure et le service public.

Nous ne voulons pas l'arrêter. Nous voulons utiliser ce financement lorsqu'il est disponible, mais nous ne pouvons pas compter dessus. Nous ne pouvons tenir pour acquis qu'il sera là d'une année à l'autre. Nous avons donc adopté une approche qui permet de l'intégrer quand nous le recevons, et, s'il n'y en a pas, nous pouvons tout de même aller de l'avant.

Les ententes que nous avons conclues datent de très nombreuses années. Celle dont j'ai parlé date de 114 ans, à Kamloops, à Sun Rivers, que nous avons conclue avec la bande with a 15 year build-out. So, there's a developer involved in this for 15 years, and then there's Corix. Corix will work with the First Nation for the rest of those 99 years, once it's built out.

So, yes, the funding is an issue, but rather than letting it be an issue that stops progress and stops these Nations from moving, we are using it where it's available and then augmenting it with our private sector dollars in the utility model, which is very transparent and which is something that we explain completely to our partner. We budget every year for the maintenance and upkeep of these facilities That we're able to run as typically any municipality would run within the First Nation.

Mr. Le Dressay: Could I just add one thing to that? Typically, long-term infrastructure off First Nations lands is financed from six sources. The one that we're focusing a lot of attention on here is other governments. For example, provincial governments will contribute to local government infrastructure quite often, but the other sources that are often used are local taxes, like property taxes, development contributions, development cost charges and things like that. There will be reserves. There will be savings that they will contribute, and there will be debentures that will be provided as well.

So, when you look at long-term infrastructure on First Nation lands, almost all of those sources of revenues are missing except for other governments. So, if you want to have a comparable model — and that's what the purpose of the Fiscal Management Act was, to give First Nations those other revenue sources — you still have a problem with infrastructure. It's called the infrastructure trap, and it's a development trap that not just every First Nation but every developing Nation faces. In order to build infrastructure, you need revenues and, in order to get revenues, you need infrastructure. So you have this trap that all developing Nations and First Nations are in.

How do you break that trap? The only way can you break that trap is with an initial infusion of money dedicated to infrastructure, but a certain type of infrastructure, the type of infrastructure that leads to economic growth, because economic growth generates revenue and revenues allow, in that cycle, the next time it goes around, for the particular community or government to pay for the infrastructure.

It's really important, and I know the question was asked earlier about Aboriginal Affairs' contribution to infrastructure planning and whether there's a role for a third party. I think that's why there may be a role for a third party, because Aboriginal Affairs' incentives are not necessarily towards economic growth. Quite often, their incentives are toward Her Majesty protecting against liability issues. So you may have a third party that may be

Tk'emlúps... et il s'agit d'une entente de 99 ans prévoyant une construction sur 15 ans. Ainsi, un promoteur immobilier participe à ce projet pendant 15 ans, puis il y a Corix. Cette entreprise travaillera avec la nation pour le reste de ces 99 ans, une fois la construction terminée.

Donc, oui, le financement pose problème, mais au lieu de le laisser être un problème qui entrave le progrès et empêche ces nations d'avancer, nous l'utilisons lorsqu'il est disponible, puis nous le complétons avec l'argent du secteur privé que nous plaçons dans le modèle de service public, qui est très transparent et que nous expliquons complètement à nos partenaires. Chaque année, nous établissons le budget de maintenance et de l'entretien de ces installations, que nous avons été en mesure d'exploiter tout comme le ferait toute municipalité au sein des Premières Nations.

M. Le Dressay: Pourrais-je seulement ajouter un élément à cela? Habituellement, les infrastructures à long terme situées à l'extérieur des terres des Premières Nations sont financées par six sources. Celle à laquelle nous prêtons beaucoup attention, c'est les autres gouvernements. Par exemple, les gouvernements provinciaux contribuent assez souvent aux infrastructures municipales, mais les autres sources qui sont souvent utilisées sont les taxes locales, comme les taxes foncières, les contributions au développement, les droits d'aménagement et des choses de ce genre. Il y aura des réserves. Il y aura des économies qu'ils pourront injecter, et il y aura également des débentures qui seront fournies

Par conséquent, si vous regardez les infrastructures à long terme situées sur les terres des Premières Nations, il manque presque toutes ces sources de revenus, sauf les autres gouvernements. Ainsi, si vous voulez avoir un modèle comparable — et c'était le but de la loi sur la gestion financière : offrir ces autres sources de revenus aux Premières Nations —, vous avez encore un problème lié à l'infrastructure. On appelle cela le piège de l'infrastructure, et il s'agit d'un piège lié au développement auquel pas seulement l'ensemble des Premières Nations, mais l'ensemble des nations en développement, font face. Pour construire l'infrastructure, il vous faut des revenus et, pour obtenir des revenus, il vous faut des infrastructures. Il y a donc ce piège dans lequel toutes les nations en développement et les Premières Nations sont prises.

Comment pouvons-nous briser ce piège? La seule façon de le faire, c'est par une injection initiale d'argent affectée aux infrastructures, mais à un certain type d'infrastructure, le type qui mène à la croissance économique, parce que la croissance économique génère des revenus et que les revenus permettent, dans ce cycle, à la fin du cycle en cours, à la collectivité ou au gouvernement de payer l'infrastructure.

C'est vraiment important, et je sais que, plus tôt, la question a été posée au sujet de la contribution d'Affaires autochtones à la planification des infrastructures et s'il y a un rôle à jouer pour un tiers. Je pense que c'est pourquoi ce pourrait être le cas : parce que les mesures incitatives d'Affaires autochtones ne visent pas nécessairement la croissance économique. Très souvent, elles visent la protection de Sa Majesté contre des problèmes de

interested in looking at infrastructure projects that actually promote economic growth, because that's how you create the prosperity cycle that allows communities to grow. I think there may be something for you to look at in that regard, as well.

Mr. Matheson: I do agree with that and I'll add one more thing

Many First Nations don't pay for water or for waste-water services, if they happen to have that type of infrastructure or a suitable infrastructure in place. If we look at a regional model, First Nations bordering non-Aboriginal communities can work very well together. In this model that we're looking at that we have built, we believe that, working with the First Nation, we can create a rate base with the non-Aboriginal communities, who are already paying for water and waste-water, who don't have certified operators, who have failing infrastructure. They can be supplied and serviced from this First Nation-run business.

So, you're right that there has to be capital put in. For the capital to be put in, there has to be a mechanism for it to come back out again and that's rate base.

The other comment I'll make is this: If, on the First Nation, in the community, we create jobs, we create careers operating these plants, would the First Nation itself then be willing to pay for a water-supply service or a waste-water supply service? It doesn't have to be exactly the same as the non-Aboriginal community, but the point is that we can provide a company that's recession-proof. It's generating revenue for the First Nation to do other things with, to put towards housing and other issues.

So there is a way to do this and it just means a slightly bigger picture, looking outside of just one First Nation. Maybe put two or three Nations together and two or three non-Aboriginal communities together. This is doable, and there are many situations and circumstances throughout Canada, specifically in Northern Canada, where this can be done. We're working with some of these communities now to put it in place.

Where we stumble comes back to funding. Not all of the capital can be put in by the private sector. We want to do this in partnership.

We talked earlier about the responsibility and accountability to building this thing from an insurance side, the accountability to how you live and to make sure you have insurance or can get insurance. It works the same way with a utility. We want to create responsabilité. Il pourrait donc y avoir un tiers qui pourrait souhaiter examiner les projets d'infrastructure qui encouragent réellement la croissance économique, parce que c'est de cette façon qu'il est possible de créer le cycle de prospérité qui permet aux collectivités de croître. Selon moi, il y aurait peut-être quelque chose que vous pourriez envisager à cet égard également.

M. Matheson: Je souscris à cette opinion, et j'y ajouterai une chose.

De nombreuses Premières Nations ne paient pas les services d'eaux ou d'eaux usées, si par hasard elles disposent de ce type d'infrastructure ou d'une infrastructure convenable. Si nous étudions un modèle régional, les Premières Nations limitrophes de collectivités non autochtones peuvent travailler très bien avec ces collectivités. Il s'agit d'un modèle que nous étudions et que nous avons établi : nous croyons que, si nous travaillons avec les Premières Nations, nous pouvons créer une assiette tarifaire avec les collectivités non autochtones, qui paient déjà pour les eaux et les eaux usées, qui n'ont pas d'opérateurs accrédités, dont l'infrastructure est défaillante. Cette entreprise exploitée par la Première Nation pourrait les approvisionner et les servir.

Donc, vous avez raison de dire que les capitaux doivent être investis. Pour que ce soit le cas, il doit y avoir un mécanisme qui lui permet de donner un rendement, et c'est l'assiette tarifaire.

L'autre commentaire que je formulerai est le suivant : si, au sein de la nation autochtone, dans la collectivité, nous créons des emplois, nous créons des carrières liées à l'exploitation de ces usines, la nation en soi serait-elle disposée à payer pour un service d'approvisionnement en eau ou un service de traitement des eaux usées? Il n'est pas nécessaire qu'il soit identique à celui de la collectivité non autochtone, mais, là où je veux en venir, c'est que nous pouvons fournir une entreprise qui est à l'épreuve de la récession. Elle génère des revenus grâce auxquels la nation pourra faire autre chose, qui pourront être investis dans le logement et servir à régler d'autres problèmes.

Il y a donc une façon de le faire, et il s'agit simplement d'élargir légèrement nos perspectives, de regarder à l'extérieur d'une seule nation autochtone. Nous pourrions peut-être mettre deux ou trois nations ensemble, et deux ou trois collectivités non autochtones ensemble. C'est faisable, et il y a un grand nombre d'endroits et de situations partout au Canada, surtout dans le nord du Canada, où cela peut être fait. Nous travaillons actuellement avec certaines de ces collectivités à la mise en place de ce système.

Là où le bât blesse, c'est au chapitre du financement. Le capital ne peut pas tout être investi par le secteur privé. Nous voulons faire cela en partenariat.

Nous avons abordé plus tôt la responsabilité et la responsabilisation à l'égard de la construction de cette installation, du point de vue des assurances, de la responsabilisation à l'égard de la façon de vivre des

a business, a sustainable solution for these communities. We can work with the non-Aboriginal communities as neighbours in good standing and actually deliver these services.

**The Chair:** What about in remote communities that don't have the proximity to a municipality?

Mr. Matheson: There are two different instances. In the Northwest Territories we've just finished putting in 10 water treatment facilities, regionally located. We're talking severe temperatures, they're operated remotely, and I think it's once every six weeks somebody is on site. The water is trucked and delivered to these communities. Now they actually have clean, safe drinking water, and we're doing the training so that these communities actually are building capacity. That's an example of 10, as far away as Tuktoyaktuk. We're in the Far North.

When we look at something a little closer, maybe northern Ontario, and we have a First Nation that's looking for a water treatment facility, which I've mentioned, they happen to be located in the Ring of Fire. Those mining companies aren't utility companies. They don't want anything to do with their utilities. They just want it to run and run well.

What if we have a company that's First Nations led that can actually do that? Now you're creating opportunity in these remote locations around industry that's up there. Not every location works, but many do.

**Mr. Le Dressay:** If I could add one thing to Owen's comments, some of these communities are near resource development. They have made agreements with these resource companies, but there are two parts to those agreements and it's the second part that's important to what Owen said there.

The first part of those agreements is generally economic. It's about employment, it's about business opportunities, sometimes it's about equity in the particular resource, but there's another part to these agreements that should be considered and it's the part that all other Canadians enjoy. Whenever there is resource development in Canada, we get those economic benefits but we also get fiscal benefits. We also get significant tax resources that are generated from those resource developments in the form of royalties and all the other taxes, and those tax revenues are used to provide a lot of Canadian infrastructure, our social programs, et cetera. First Nations quite often forgo those fiscal benefits.

Autochtones et pour veiller à ce qu'ils puissent être assurés ou obtenir une assurance. Cela fonctionne de la même façon dans le cas d'un service public. Nous voulons créer une entreprise, une solution durable pour ces collectivités. Nous pouvons travailler avec les collectivités non autochtones en tant que voisins en règle et vraiment fournir ces services.

Le président : Qu'en est-il des collectivités éloignées qui ne sont pas situées à proximité d'une municipalité?

M. Matheson: Il y a deux exemples différents. Dans les Territoires du Nord-Ouest, nous venons tout juste de terminer l'ajout de 10 installations de traitement des eaux situées dans les localités. Les températures sont différentes, les installations sont exploitées à distance, et je pense qu'une personne se rend sur place toutes les six semaines. L'eau est livrée par camion à ces collectivités. Maintenant, elles ont vraiment de l'eau potable propre et saine, et nous offrons la formation nécessaire pour que ces collectivités puissent renforcer les capacités. C'est un exemple de 10 installations aussi loin que Tuktoyaktuk. Nous sommes dans le Grand Nord.

Lorsque nous observons une situation un peu plus près, peutêtre dans le nord de l'Ontario, et qu'il y a une nation qui souhaite obtenir une installation de traitement des eaux, que j'ai mentionnée, elle est située dans le Cercle de feu. Les sociétés minières ne sont pas des entreprises de services publics. Elles ne veulent pas du tout s'occuper de leurs services publics. Elles veulent seulement que ces entreprises soient exploitées et bien exploitées.

Qu'arriverait-il si une entreprise dirigée par des Premières Nations pouvait s'en occuper? Dans ce cas, nous créons des perspectives dans ces endroits éloignés en lien avec l'industrie qui s'y trouve. Cela ne fonctionne pas partout, mais à bien des endroits, ça fonctionne.

M. Le Dressay: J'aimerais ajouter une chose aux commentaires d'Owen: certaines de ces collectivités se trouvent près du lieu de projets de mise en valeur des ressources. Elles ont conclu des ententes avec les entreprises qui exploitent ces ressources, mais ces ententes ont deux volets, et c'est le deuxième qui est important par rapport à ce qu'Owen vient de dire.

Le premier volet de ces ententes est généralement économique. Il concerne l'emploi; il concerne les occasions d'affaires; il concerne parfois l'équité en ce qui a trait à la ressource particulière, mais ces ententes ont un autre volet qui devrait être pris en compte et qui fait partie de ce dont tous les autres Canadiens profitent. Lorsque des ressources sont mises en valeur au Canada, nous obtenons des retombées économiques, mais nous obtenons également des retombées fiscales. Par ailleurs, nous obtenons des ressources fiscales importantes qui sont générées par cette mise en valeur des ressources sous la forme de redevances et de toutes les autres taxes, et ces recettes fiscales servent à fournir à bien des Canadiens des infrastructures, leurs programmes sociaux, et cetera. Les Premières Nations renoncent souvent à ces avantages fiscaux.

It's important to consider the opportunities. I know some people have talked about revenue sharing and other people have talked about taxation. How do First Nations better participate in resource development in their areas? Those revenues provide the mechanisms to improve things like infrastructure, local services and all of those other things we've talked about today. That's just one thing in response to the comment about the North.

The Chair: Thank you very much.

Mr. Matheson, will your company's website give us some examples of those communities that you've developed these partnerships in, or could we ask you to provide those examples to the committee?

**Mr. Matheson:** I would be happy to provide them, and there's also information on our website. I will provide the work we've done with numerous First Nations across the country, the type of work we've done and the locations, obviously. If there's anything else I can provide, just let me know.

**The Chair:** Thank you. In your opinion, should other private companies be developing First Nations-specific models in an effort, as Corix has done, to realize these unique challenges facing First Nations?

**Mr. Matheson:** I think as many companies as possible should do it. There is a responsibility we have. We need to be able to supply this type of infrastructure regardless of where it is. It can't always be about the bottom line. It has got to be about looking after people as well, and if we can come up with a solution that works for everyone then that's what we want to do.

The reason Corix, I believe, is able to do this is because of the vertical integration of our company. I believe we are the only utility company in Canada that offers all the pieces. I'm not suggesting that it has to be a one-stop shop. That's not my point. But because we have all the different components, from the equipment to the systems, to the products that are required, to the engineers, to the ability to operate and maintain and even inject capital, we're able to look at this in a unique way.

Now, we could, and other companies can, partner with other groups. This comes back to the time commitment. Corix has invested, like many of the different groups working with First Nations, many hours. As I said, it's not about the bottom line, it's about trying to get something done that needs to be accomplished.

Il importe de tenir compte des possibilités. Je sais que certaines personnes ont abordé le partage des recettes et que d'autres ont parlé de fiscalité. Comment les Premières Nations peuvent-elles améliorer leur participation à la mise en valeur des ressources dans ces régions? Ces recettes fournissent les mécanismes nécessaires à l'amélioration de choses comme les infrastructures, les services locaux et tous les autres éléments dont nous avons discuté aujourd'hui. Ce n'est qu'un élément en réponse aux commentaires au sujet du Nord.

Le président : Merci beaucoup.

Monsieur Matheson, le site web de votre entreprise nous donnera-t-il des exemples de collectivités au sein desquelles vous avez établi ces partenariats ou pourrions-nous vous demander de donner ces exemples au comité?

M. Matheson: Je serais heureux de vous les donner, et notre site web contient également de l'information. Je vais présenter le travail que nous avons fait auprès de nombreuses Premières Nations de partout au pays, le type de travail que nous avons effectué et les endroits, bien entendu. S'il y a d'autres renseignements que je peux fournir, vous n'avez qu'à me le dire.

Le président : Merci. À votre avis, d'autres entreprises privées devraient-elles élaborer des modèles propres aux Premières Nations dans le cadre d'un effort — comme l'a fait Corix — visant à relever les défis uniques auxquels les Premières Nations font face?

M. Matheson: Je pense que le plus grand nombre d'entreprises possible devraient le faire. Nous avons une responsabilité. Nous devons être en mesure de fournir ce type d'infrastructure où que ce soit. Il ne peut pas toujours être question de profits. Il doit être question de s'occuper des gens également, et, si nous pouvons trouver une solution qui fonctionne pour tout le monde, c'est ce que nous voulons faire.

Je crois que la raison pour laquelle Corix peut le faire, c'est en raison de l'intégration verticale de notre entreprise. Je crois bien que nous sommes la seule entreprise de services publics au Canada qui offre tous les éléments. Je ne veux pas dire qu'il doit s'agir d'un guichet unique. Ce n'est pas là où je veux en venir. Toutefois, comme nous avons tous les éléments différents, de l'équipement aux systèmes, en passant par les produits qui sont requis, les ingénieurs et la capacité d'exploitation, d'entretien et même d'injection de capitaux, nous pouvons examiner cette situation d'une façon unique.

Nous pourrions — et d'autres entreprises le peuvent — établir des partenariats avec d'autres groupes. Cela en revient à l'engagement à l'égard du temps. Comme l'ont fait un grand nombre des divers groupes qui travaillent auprès des Premières Nations, Corix a investi un grand nombre d'heures. Comme je l'ai dit, il n'est pas question de profits, il est question de tenter d'achever des tâches qui doivent être accomplies.

The large P3s, they work; they're proven. We've got dozens and dozens of them across this country, but we're talking about a hundred million plus assignments. We're talking much smaller assignments here in remote locations.

I would hope that other companies, not just utility-wise but other companies, come together and try to find solutions. I know the model we've been working on we've been working on for years. It actually started on the back of a napkin in a conversation with chief and council and we came up with a concept. That concept has grown over the years, trying to get input from everybody we can talk to. So, yes, I hope they would.

I believe that not only should they, they had better, because there is that much work to do that one company or a group of companies can't do it all.

The Chair: Thank you very much.

**Senator Dyck:** Mr. Matheson, the model you describe sounds too good to be true. I don't mean that as a criticism. It sounds wonderful, but I'm always skeptical. I think some First Nations are probably skeptical because of the relationships they've had with other companies or the government. You must have developed a lot of trust.

You make it sound as though the First Nation is going to profit from this. What does Corix get out of it? You clearly must make a profit out of it. You can't just be doing it out of the goodness of your heart or the sort of moral obligation about what you feel should be done to help First Nations take over their own infrastructure and earn money from it.

Mr. Matheson: That's a question we've received from many chiefs and councils across the country.

Senator Dyck: No doubt.

Mr. Matheson: If I may, picture a rectangle with a line from the top left to the bottom right of that rectangle. The bottom axis is time. On the left-hand side you have Corix; on the right-hand side you have the First Nation. Corix supplies the resource, the capital, the know-how and the experience initially. For this example, we'll say it's 100 per cent and the First Nation is supplying 0. Over time we build capacity, we train, we educate and we transfer over the operations and ownership of that company. By the time we reach the bottom, Corix has 0 per cent involvement and the First Nations has 100 per cent. Over a period of time, that company transfers to be First Nations-owned

Les grands PPP... ils fonctionnent; ils ont fait leurs preuves. Nous en avons des dizaines et des dizaines partout au pays, mais il est question de plus d'une centaine de millions de tâches. Il est question de tâches beaucoup moins importantes à accomplir dans des régions éloignées.

J'espère que d'autres entreprises — pas seulement celles qui œuvrent dans le domaine des services publics — se réuniront pour tenter de trouver des solutions. Je sais que, en ce qui concerne le modèle sur lequel nous travaillons, nous travaillons dessus depuis des années. En fait, il a commencé en tant que projet gribouillé sur une serviette en papier lors d'une conversation avec le chef et le conseil, et nous avons créé un concept. Ce concept a évolué au fil des ans, à mesure que nous tentions d'obtenir les commentaires de toutes les personnes à qui nous pouvions nous adresser. Donc, oui, j'espère qu'elles le feront.

Je crois non seulement qu'elles devraient le faire, mais que ce serait dans leur intérêt, parce qu'il y a tellement de travail à faire qu'une seule entreprise ou un seul groupe d'entreprises ne peut pas tout faire.

Le président : Merci beaucoup.

La sénatrice Dyck: Monsieur Matheson, le modèle que vous décrivez semble trop beau pour être vrai. Je ne dis pas cela pour critiquer. Il semble merveilleux, mais je suis toujours sceptique. Je pense que certaines Premières Nations sont probablement sceptiques en raison des relations qu'elles ont eues avec d'autres entreprises ou le gouvernement. Vous devez avoir gagné beaucoup de confiance.

À vous entendre, on croirait que les Premières Nations vont profiter de cette initiative. Qu'est-ce que Corix en retirera? Il est clair que vous devez en tirer un profit. Il est impossible que vous le fassiez simplement par bonté de cœur ou par un genre d'obligation morale au sujet de ce qui devrait être fait, selon vous, pour aider les Premières Nations à prendre le relais de leur propre infrastructure et d'en tirer de l'argent.

M. Matheson: C'est une question qui m'a été posée par un grand nombre de chefs et de conseils de partout au pays.

La sénatrice Dyck : Sans aucun doute.

M. Matheson: Si vous me le permettez, j'aimerais que vous imaginiez un rectangle et une ligne qui s'étend du coin supérieur gauche au coin inférieur droit de ce rectangle. L'axe du bas, c'est le temps. Du côté gauche, il y a Corix; du côté droit, il y a la nation autochtone. Au départ, Corix fournit la ressource, le capital, le savoir-faire et l'expérience. Pour cet exemple, nous allons dire que Corix fournit tout et que la nation ne fournit rien. Au fil du temps, nous renforçons les capacités, nous offrons une formation, nous éduquons les gens et nous transférons les activités et la propriété de cette entreprise. Au moment où nous atteignons le bas, la participation de Corix est de 0 p. 100, et celle

and operated and generating revenue for that First Nation or that region, depending how that model and partnership is put together.

Initially, the money that Corix puts in at the front end has a return, and the return comes back through the rates and different mechanisms. It's very transparent and everything is explained.

You're right, we're the private sector and we need to make money at what we do, but it's not about making money forever. This is about a transition, and this is what's unique about this model. Nobody else is looking at it this way, and many other companies can't do it, because they don't know how or they're not willing.

Corix can make a little bit of money over a period of time and the First Nation can generate revenue day one, depending on how we build the partnership. As we build their capacity, their increase in revenues continues to go up and ours continues to go down until we've determined whatever that is. Depending on the capital investment, it could be 10 years, it could be 20 years, it could be 114 years. It could be whatever is deemed important by the community, the First Nation itself, and what works as far as the model and the numbers put into it. There is also the expandability of whether you're going to get into waste-water with water, and into other energy solutions for the community, as well.

I hope that answers your question.

**The Chair:** This was a most informative and stimulating panel. I feel confident in saying, on behalf of the committee, thank you very much to you all for assisting us in this important work we're doing.

Colleagues, this room is needed in about half an hour and it has to be set up. I'm sure you want to talk to the witnesses, but may I suggest you go into the anteroom so this room can be set up for the next venue.

Thank you.

(The committee adjourned.)

# OTTAWA, Wednesday, March 11, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:49 p.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Lillian Eva Dyck (Deputy Chair) in the chair.

de la nation est de 100 p. 100. Durant une période, cette entreprise transfère les activités de l'entreprise qui appartiendra à la nation autochtone, qui sera exploitée par elle et qui génère des recettes pour la nation ou la région en question, selon la façon dont le modèle et le partenariat sont établis.

Au départ, l'argent qu'investit Corix initialement a des retombées, et les retombées se présentent sous la forme des tarifs et de divers mécanismes. Le modèle est très transparent, et tout est expliqué.

Vous avez raison; nous sommes le secteur privé, et nous devons faire de l'argent lorsque nous menons nos activités, mais il ne s'agit pas de faire de l'argent pour toujours. Il est question d'une transition, et c'est ce qui rend ce modèle unique. Personne d'autre n'envisage la situation de cette manière, et nombre d'autres entreprises ne peuvent pas le faire parce qu'elles ne savent pas comment ou qu'elles ne sont pas disposées à le faire.

Corix peut faire un peu d'argent sur une période donnée, et la nation peut générer des recettes dès le premier jour, selon la façon dont nous établissons le partenariat. À mesure que nous renforçons les capacités de la nation autochtone, ces recettes augmentent, et les autres diminuent, jusqu'à ce que nous ayons déterminé ce que nous avions à déterminer. Selon l'investissement en capital, la période pourrait être de 10 ans; elle pourrait être de 20 ans; elle pourrait être de 114 ans. Elle pourrait avoir n'importe quelle durée qui est jugée importante par la collectivité, par la nation en soi, et ce qui fonctionne relativement au modèle et aux chiffres qu'on y inscrit. Il y a également la capacité d'expansion, c'est-à-dire la possibilité d'ajouter le traitement des eaux usées au traitement des eaux, de même que d'autres solutions en matière d'énergie pour la collectivité.

J'espère que cela répond à votre question.

Le président: Le groupe de témoins a été extrêmement instructif et stimulant. Je me sens confiant de pouvoir dire, au nom du comité, que nous vous remercions tous sincèrement de nous aider dans le cadre du travail important que nous faisons.

Chers collègues, d'autres personnes auront besoin de la salle dans environ une demi-heure, et il faut qu'elle soit préparée. Je suis certain que vous voulez parler aux témoins, mais puis-je vous proposer de vous rendre dans l'antichambre afin que la salle puisse être installée pour le prochain groupe.

Merci.

(La séance est levée.)

# OTTAWA, le mercredi 11 mars 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 49, pour étudier les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

La sénatrice Lillian Eva Dyck (vice-présidente) occupe le fauteuil.

[English]

The Deputy Chair: We'll begin the proceedings.

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 or via CPAC or on the Web.

My name is Lillian Dyck from Saskatchewan, and I'm the Deputy Chair of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. The chair, Senator Patterson, could not be here tonight and sends his regrets.

The mandate of this committee 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 our hearings on housing and are now focusing our study on infrastructure, although we recognize that the two issues often overlap.

Today, we will hear from two witnesses: the Office of the Auditor General of Ontario in our first hour; and PPP Canada in the second hour.

Before proceeding to the testimony, though, I would like to go around the table and ask the members of the committee to introduce themselves, and I'll start on my left.

**Senator Moore:** Good evening. Welcome. Wilfred Moore from Nova Scotia.

**Senator Sibbeston:** I'm Nick Sibbeston from the Northwest Territories.

Senator Watt: Charlie Watt from Nunavik. Senator Ngo: Senator Ngo from Ontario. Senator Beyak: Lynn Beyak from Ontario.

Senator Raine: Senator Greene Raine from British Columbia.

Senator Enverga: Tobias Enverga from Ontario.

Senator Tannas: Scott Tannas from Alberta.

The Deputy Chair: Members of the committee, please help me to welcome our guest for the first hour, Ms. Bonnie Lysyk, the Auditor General of Ontario. The clerk tells me that you've already had a full day in Toronto, but you've kindly agreed to fly to Ottawa after your full day of meetings so that you could be here with us tonight. We very much appreciate your efforts and

[Traduction]

La vice-présidente : Nous allons commencer.

Bonsoir. Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs et aux membres du public qui assistent à la séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones ici dans la pièce ou ceux qui la regardent par l'entremise de CPAC ou sur le Web.

Je suis Lillian Dyck, de la Saskatchewan, et je suis viceprésidente du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Le président, le sénateur Patterson, s'excuse de ne pas pouvoir être présent ce soir.

Notre comité a pour mandat d'examiner la législation et les questions touchant les peuples autochtones du Canada de façon générale. Ce soir, nous entendrons des témoignages conformément à un ordre de renvoi précis autorisant notre comité à examiner les difficultés et les solutions potentielles liées à l'infrastructure dans les réserves, y compris le logement, l'infrastructure communautaire, les possibilités novatrices de financement et des stratégies plus efficaces de collaboration, pour ensuite en faire rapport.

Nous avons terminé nos séances sur le logement et nous mettons maintenant l'accent sur l'infrastructure, même si nous reconnaissons que ces deux questions sont bien souvent interreliées.

Aujourd'hui, nous recevons la vérificatrice générale de l'Ontario pour la première heure et des représentants de PPP Canada pour la deuxième heure.

Avant d'entendre les témoignages, j'aimerais que nous fassions un tour de table. Je demanderais aux membres du comité de se présenter, en commençant par ma gauche.

Le sénateur Moore : Bonsoir. Je vous souhaite la bienvenue. Je suis Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Sibbeston : Je m'appelle Nick Sibbeston et je représente les Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Watt: Charlie Watt, du Nunavik.

Le sénateur Ngo: Je suis le sénateur Ngo, de l'Ontario.

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

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

Le sénateur Enverga: Je m'appelle Tobias Enverga, de l'Ontario.

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta.

La vice-présidente : Chers collègues, veuillez vous joindre à moi pour accueillir notre invitée pour la première heure, Mme Bonnie Lysyk, vérificatrice générale de l'Ontario. La greffière me dit que vous avez déjà eu une journée bien remplie à Toronto, mais que vous avez eu la bienveillance d'accepter de vous rendre à Ottawa par avion après votre journée de réunions afin d'être en mesure de

your willingness to help us in our study, and we look forward to your presentation, if you would like to proceed. Thanks.

Bonnie Lysyk, Auditor General, Office of the Auditor General of Ontario: Thank you. Good evening. As mentioned, I'm Bonnie Lysyk, the Auditor General of Ontario, formerly provincial auditor of Saskatchewan. I want to begin by thanking honourable senators for inviting me here today to speak and answer your questions regarding our audit report on Ontario's alternative financing and procurement processes, or AFPs.

This audit, published in our 2014 annual report, looks specifically at the use of AFPs by a provincial agency called Infrastructure Ontario to procure large infrastructure projects. Before I get into our findings, a bit of background: I'm sure you're aware that AFPs are also known as P3s, public-private partnerships. They've been increasingly used around the world since the 1990s and in Ontario since around 2001.

Under traditional infrastructure procurement, the government itself manages, finances and oversees construction of big-dollar-value projects. Under P3 arrangements, governments transfer some responsibilities and risks to private sector partners. In Ontario, they have been used to build highways, hospitals, courthouses and other important infrastructure assets.

The government's objective in going the AFP route is to generally avoid upfront costs and responsibility for cost overruns and performance issues by transferring risks to the private-sector partner. Typically, the private-sector partner is responsible for financing and construction. In some cases, they will also be responsible for maintaining and/or operating a project for up to 30 years after its completion. This offers governments some advantages. They do not have to pay for the asset until it is built, and costs are reliably known at the outset. On the other hand, P3 financing costs tend to be higher because governments can usually borrow at lower interest rates than most private companies.

Now, with regard to our audit of Infrastructure Ontario's use of AFPs, we set out to answer three questions. The first was whether the decision to use the AFP model in selected instances was properly supported by a competent analysis of alternatives. In this regard, we found that Infrastructure Ontario runs value-for-money assessments for each major proposed project to confirm whether its delivery would be more cost effective under an AFP or traditional procurement.

témoigner devant nous ce soir. Nous vous remercions de vos efforts et de nous aider dans notre étude, et nous nous réjouissons à l'avance d'entendre votre exposé si vous êtes prête. Vous pouvez commencer. Merci.

Bonnie Lysyk, vérificatrice générale, Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario: Merci. Bonsoir. Comme vous l'avez mentionné, je m'appelle Bonnie Lysyk et je suis la vérificatrice générale de l'Ontario. J'occupais anciennement le poste de vérificatrice provinciale de la Saskatchewan. Je veux d'abord remercier les honorables sénateurs de m'avoir invitée pour discuter aujourd'hui de notre rapport d'audit du mécanisme de diversification des modes de financement et d'approvisionnement de l'Ontario, soit la DMFA, et pour répondre à vos questions à ce propos.

Cet audit, qui a paru dans notre Rapport annuel 2014, portait expressément sur le recours à la DMFA par un organisme provincial, Infrastructure Ontario, afin de mener à bien de grands projets d'infrastructure. Voici d'abord quelques précisions avant de passer aux résultats de l'audit : l'approche de la DMFA est également connue sous l'expression « partenariat public-privé », ou PPP. Elle est de plus en plus utilisée partout dans le monde depuis les années 1990, et elle est utilisée en Ontario depuis environ 2001.

Selon le modèle traditionnel des projets d'infrastructure, le gouvernement finance, gère et supervise lui-même la construction des projets de grande valeur. En régime de PPP, le gouvernement cède une partie des responsabilités et des risques à des partenaires du secteur privé. En Ontario, les PPP ont été utilisés pour construire des routes, des hôpitaux, des palais de justice et d'autres importants éléments d'infrastructure.

En misant sur la DMFA, le gouvernement cherche habituellement à éviter les coûts initiaux et à se dégager de la responsabilité à l'égard des dépassements de coûts et des problèmes de rendement en transférant les risques au partenaire du secteur privé. Le partenaire du secteur privé est habituellement chargé du financement et de la construction. Dans certains cas, il devra aussi assurer l'entretien ou l'exploitation des installations jusqu'à 30 ans après l'achèvement du projet. Cela comporte certains avantages pour le gouvernement : il n'a pas à payer l'actif tant qu'il n'est pas construit, et les coûts sont connus de façon fiable dès le départ. En revanche, les coûts de financement en régime PPP tendent à être plus élevés parce que les gouvernements peuvent habituellement emprunter à des taux moins élevés que la plupart des sociétés privées.

Notre audit de l'emploi de la DMFA pour Infrastructure Ontario visait à répondre à trois questions. La première question visait à déterminer si la décision de recourir au modèle de DMFA dans certains dossiers reposait adéquatement sur une analyse compétente des solutions de rechange. À ce propos, nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario soumet tous les grands projets à une évaluation de l'optimisation des ressources pour déterminer s'il serait plus économique de le réaliser en mode DMFA ou de façon traditionnelle.

We looked at 74 major infrastructure projects, either completed or still under way, that the agency identified as more cost effective when delivered under AFPs. While we found that AFPs helped the agency to deliver most projects on time and on budget, we questioned some key agency calculations about the estimated cost of these projects in their determination that the AFP delivery model would be cheaper.

Specifically, for these 74 projects, we noted that the tangible costs, such as construction, financing, legal services, engineering services and project management services, were estimated to be nearly \$8 billion higher than they were estimated to be if the projects were contracted out and managed by the public sector. The majority of this — \$6.5 billion — relates to higher private-sector financing costs.

Infrastructure Ontario estimated that this \$8 billion difference was more than offset by the risk of potential cost overruns if the construction and, in some cases, the maintenance of these 74 projects was undertaken directly by the public sector. In essence, Infrastructure Ontario estimated that the risk of having these projects delivered late and over budget was about five times higher if the public sector were to directly manage them. However, we found they had no empirical data to support the key assumptions they used to assign costs to these specific risks.

We did find that two of the quantified risks included in Infrastructure Ontario's value-for-money assessments should not have been included. When you take the impact of these two risk assessments out of comparative cost calculation equation, we found that 18 projects would have cost \$350 million less under public-sector delivery than under private-sector delivery.

The second question in our audit dealt with whether all significant risks and issues assumed in Infrastructure Ontario's value-for-money assessments were included in final agreements with AFP partners. Here we found that Infrastructure Ontario was not checking to ensure that the risks they assumed were to be borne by the private sector or, in fact, spelled out in the final AFP agreements. When Infrastructure Ontario completed this exercise at our request, we noted some inconsistencies between what was assumed in the assessments and in the final agreements.

The last question we looked at during our audit centred on whether public expenditures were incurred with due regard for economy. In most cases, Infrastructure Ontario has delivered AFP projects on time and on budget. However, this delivery model does come at a higher cost. We believe a properly structured contract under public-sector procurement can manage those risks considered to have been mitigated or transferred under the AFP approach. For instance, cost overruns in public sector procurement often occur because of

Nous avons examiné 74 grands projets d'infrastructure, qui sont terminés ou en cours, que l'organisme a jugé qu'ils étaient plus économiques de réaliser en mode DMFA. Même si nous avons constaté que la DMFA a permis à l'organisme de réaliser la plupart des projets en respectant l'échéancier et le budget, nous avons remis en question certains calculs clés de l'organisme ayant servi à estimer les coûts de ces projets et qui montraient que le modèle DMFA serait moins coûteux.

Plus précisément, dans le cas de ces 74 projets, nous avons remarqué que les coûts tangibles, comme ceux liés à la construction, au financement, aux services juridiques, aux services techniques et aux services de gestion de projet, étaient estimés à près de 8 milliards de dollars de plus que si les projets avaient été impartis et gérés par le secteur public. La majeure partie de cette somme, soit 6,5 milliards de dollars, est attribuable aux coûts de financement plus élevés du secteur privé.

Infrastructure Ontario estimait que cet écart de 8 milliards de dollars était plus que compensé par le risque de dépassement des coûts si le secteur privé prenait en charge la construction et, dans certains cas, l'entretien de ces 74 installations. Essentiellement, Infrastructure Ontario estimait que les risques de dépassement des coûts et de retards étaient environ cinq fois plus élevés si le secteur public devait réaliser directement ces projets. Nous avons toutefois constaté que l'organisme n'avait pas de données empiriques étayant les hypothèses clés qu'il a utilisées pour imputer les coûts à certains risques.

Nous constatons que deux risques quantifiés n'auraient pas dû figurer dans les évaluations de l'optimisation des ressources d'Infrastructure Ontario. Si l'on retire l'incidence de ces deux risques de l'évaluation de comparaison des coûts, on observe que 18 projets auraient coûté 350 millions de dollars de moins s'ils avaient été réalisés par le secteur public plutôt que par le secteur privé.

La deuxième question abordée dans notre audit consistait à vérifier si tous les risques et enjeux significatifs présumés dans les évaluations de l'optimisation des ressources d'Infrastructure Ontario étaient repris dans les ententes finales avec les partenaires de DMFA. Nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario n'a pas vérifié si les risques qu'il croyait que le secteur privé assumerait étaient clairement exposés dans les ententes finales de DMFA. Lorsqu'Infrastructure Ontario a procédé à cette vérification à notre demande, nous avons relevé des incohérences entre les hypothèses des évaluations et les ententes finales

La troisième et dernière question que nous avons abordée dans notre audit visait à déterminer si des dépenses publiques ont été engagées eu égard à l'économie. Dans la plupart des cas, Infrastructure Ontario a mené à bien ces projets en mode DMFA en respectant le calendrier et le budget. Ce modèle est toutefois plus coûteux. À notre avis, un contrat bien structuré d'approvisionnement auprès du secteur public permet de gérer les risques considérés comme ayant été atténués ou transférés selon l'approche DMFA. Par exemple, les dépassements de coûts en

incomplete project design, which can lead to costly change orders. Other examples include unknown site conditions, work stoppages and/or delays due to weather.

Many of these pitfalls can be avoided if the projects are properly planned and effectively managed. Just as AFP contractors are responsible for and make contingencies for these factors that could result in cost overruns, public-sector contracts can be structured so that many of the risks are the responsibility of the contractor.

Our audit report recommends that Infrastructure Ontario gather more data on the actual costs of AFP and traditional projects, and that it revise its methodology when assessing projects to ensure its risk valuation in favour of an AFP decision is justified.

I would like to take a moment to discuss what our audit didn't say. Despite what you may have read in the media, this audit was not a verdict on AFPs themselves. We passed no judgment on whether AFPs are a good or bad way to go. Instead, we took a very specific look at the application of AFPs' value-for-money model used by Infrastructure Ontario at a certain point in time. Our conclusion was not intended — nor should it be read as — a determination on the usefulness and viability of AFPs as such. We believe there is a role for both private- and public-sector project delivery. As the government's experience with AFPs continues to develop, it may be time to assess what those roles and financing mix could be going forward.

Now I would be happy to take your questions.

The Deputy Chair: Thank you for your presentation.

We did note the media coverage. As always, the headlines are somewhat sensational. I noticed that you say that what you have determined in Ontario can't necessarily be applied to P3s elsewhere.

Ms. Lysyk: The messages in our report could be applied to P3s elsewhere. How a model is developed and used in British Columbia, for instance, might have different components and probability factors attached to cost estimates that are different from Ontario, but the logic behind what we are speaking of in the report is transferable.

**Senator Enverga:** Thank you for the presentation. Of the 75 P3 projects in Ontario, 34 projects included a component for maintenance or an operating component. This means that the private-sector partner is responsible for the ongoing maintenance

situation d'approvisionnement par le secteur public résultent souvent d'une conception incomplète du projet, ce qui peut donner lieu à de coûteuses demandes de changements. La méconnaissance de l'état des lieux, les arrêts de travail et les retards attribuables aux conditions météorologiques sont d'autres exemples.

On peut éviter bon nombre de ces pièges si les projets sont bien planifiés et gérés de manière efficace. De la même manière que les entrepreneurs exécutant des projets en mode DMFA doivent anticiper les facteurs qui pourraient se traduire par des dépassements de coûts et s'y préparer, les contrats du secteur public peuvent être structurés de façon que bon nombre des risques soient assumés par l'entrepreneur.

Dans notre rapport d'audit, nous recommandons que l'Ontario recueille davantage de données sur les coûts réels des projets DMFA et traditionnels, et révise sa méthodologie d'évaluation des projets afin de s'assurer que son évaluation des risques favorable à la réalisation en mode DMFA soit justifiée.

J'aimerais aborder brièvement ce qui ne se trouve pas dans notre audit. Malgré ce qu'ont dit les médias, cet audit ne constitue pas un verdict sur l'approche DMFA. Nous n'avons pas donné notre opinion sur la question de savoir si la DMFA est une approche valable ou non. Nous avons plutôt examiné très précisément le modèle d'optimisation des ressources de la DMFA qu'Infrastructure Ontario a utilisé à un moment donné. Nous ne cherchions pas à évaluer l'utilité et la viabilité de la DMFA proprement dite, et il importe d'interpréter notre audit en conséquence. Nous croyons qu'il y a de la place pour des projets réalisés tantôt par le secteur privé, tantôt par le secteur public. À mesure que le gouvernement ajoutera à son expérience des projets DMFA, il faudra peut-être examiner quelle pourrait être la place de chacun et la composition du financement des projets à l'avenir.

Je serai maintenant heureuse de répondre à vos questions.

La vice-présidente : Merci de votre exposé.

Nous avons remarqué la couverture médiatique. Comme toujours, les manchettes sont plutôt sensationnalistes. Je remarque que vous dites que ce que vous avez constaté en Ontario ne s'applique pas nécessairement aux PPP dans d'autres provinces.

**Mme Lysyk:** Les messages contenus dans notre rapport pourraient s'appliquer à des PPP ailleurs. La façon dont un modèle pourrait être élaboré et utilisé en Colombie-Britannique, par exemple, pourrait contenir des composantes et des facteurs de probabilité liés aux estimations de coûts différentes de celles de l'Ontario, mais la logique qui sous-tend ce que nous évoquons dans le rapport est transférable.

Le sénateur Enverga: Merci de votre exposé. Sur les 75 projets de PPP en Ontario, 34 prévoyaient l'entretien et l'exploitation de l'installation. Cela signifie que le partenaire du secteur privé est responsable de l'entretien permanent du projet. Notre comité a

of the project. The committee has heard that ongoing maintenance was an important feature in P3 project proposals which bundled projects in remote communities in Manitoba.

Are P3 projects which include the maintenance or operating component more likely to provide value for the money; why or why not? Would you be able to get that?

Ms. Lysyk: You have the same situation when assessing P3 delivery on that type of P3 versus another type of P3. I can't speak to the situation you're speaking of in Manitoba. All I can say is that you have to factor in that there are additional financing costs associated with P3s. Usually P3s are justified because there is risk assumed that the public sector cannot deliver the same way the private sector can. That's quantified and that quantification turns the tables from government deciding to do something via either the public sector or the private sector.

What we're saying in our report is there is not empirical evidence behind those calculations used in the model to justify the choice of a P3 versus a traditional build. We are saying that, when you make that assessment of whether to go P3 or traditional build, you have to factor in the higher financing costs and make a decision whether you think you want to incur that or not. Also, if a contract is being set up for a traditional build, you must ensure that the risks you would build into a P3 contract are built into a traditional contract.

**Senator Enverga:** To what extent did inclusion of operating and maintenance expenditures account for the higher costs of these projects relative to publicly managed projects?

Ms. Lysyk: The assumption that goes into a VFM model when dealing with operating costs is that the public sector historically has not put money aside to maintain infrastructure. The logic behind a P3 is that your P3 partner engages with you and has a contract with you to actually maintain that building to a certain standard so that 30 years from now that building is at a certain standard.

I guess we're saying that if the public sector had the discipline of putting money aside every year to maintain that facility, you could achieve that. There has to be discipline in wanting to appropriate money for maintaining infrastructure in the government.

**Senator Enverga:** You mentioned discipline. From your experience, do you think our P3s are disciplined enough? What are the experiences that you have had?

entendu des témoignages voulant que l'entretien permanent était un volet important des propositions de projets de PPP qui regroupent les projets dans les collectivités éloignées du Manitoba.

Est-ce que les projets de PPP qui incluent l'entretien ou l'exploitation sont plus susceptibles d'être rentables? Pouvez-vous expliquer pourquoi ils le sont ou non? Seriez-vous en mesure d'obtenir des données à ce sujet?

Mme Lysyk: Nous nous heurtons aux mêmes problèmes lorsque nous souhaitons évaluer la réalisation d'un projet de PPP par rapport à un autre type de projet. Je ne peux pas parler de ce qui se passe au Manitoba. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'il faut tenir compte du fait qu'il y a des coûts de financement supplémentaires liés aux PPP. Habituellement, les PPP sont justifiés parce qu'en fonction des risques, on suppose que le secteur public ne peut pas réaliser ses projets de la même façon que le secteur privé. Ces données sont quantifiées et le calcul de ces risques influe sur la décision du gouvernement de confier un projet au secteur public ou au secteur privé.

Ce que nous signalons dans notre rapport, c'est qu'il n'y a pas de données empiriques à l'appui des calculs utilisés dans le modèle pour justifier le choix d'avoir recours à un PPP plutôt que de réaliser un projet de façon traditionnelle. Nous disons que, au moment de l'évaluation pour déterminer s'il faut avoir recours à un PPP ou mener à bien un projet de façon traditionnelle, il faut tenir compte des coûts de financement plus élevés et décider si nous sommes prêts à les assumer ou pas. En outre, si l'on prépare un contrat pour réaliser un projet de façon traditionnelle, il faut aussi s'assurer que les risques qui figureraient dans un contrat de PPP figurent également dans un contrat plus traditionnel.

Le sénateur Enverga : Dans quelle mesure le fait d'inclure les dépenses de fonctionnement et d'entretien explique-t-il les coûts supérieurs de ces projets par rapport à ceux gérés par le secteur public?

Mme Lysyk: Dans le cadre d'un modèle d'optimisation des ressources pour ce qui est des coûts de fonctionnement, on suppose que le secteur public n'a pas historiquement mis des fonds de côté pour l'entretien de l'infrastructure. La logique qui sous-tend ce type de projets fait en sorte que votre partenaire PPP prend des engagements et signe un contrat avec vous pour l'entretien du bâtiment selon certaines normes de sorte qu'au bout de 30 ans, le bâtiment les respecte toujours.

Ce que nous disons essentiellement, c'est que si le secteur public était suffisamment discipliné pour mettre des fonds de côté chaque année pour l'entretien de l'installation, il n'y aurait pas de problème à cet égard. Il faut faire preuve de discipline pour engager des fonds destinés à l'entretien des infrastructures gouvernementales.

Le sénateur Enverga : Vous avez parlé de discipline. Selon votre expérience, estimez-vous que nous faisons suffisamment preuve de discipline relativement à nos projets en PPP? Qu'avez-vous constaté à ce sujet?

Ms. Lysyk: In terms of P3s with the maintenance component, we identified on figure 3 in our report that the majority of the projects in Ontario are the demand build, finance and maintain. Some of the factors in here are long term. There has not been enough experience as to whether or not, at the end of day, it is successful.

Senator Sibbeston: Would you please comment on the possible usefulness or practicality of P3s in remote areas or in First Nation communities, which may not be as organized or sophisticated as, say, the Government of Ontario, recognizing that it may cost more but, in the end, the First Nation may end up with a much better product. The whole process of building usually involves amassing materials, workers, and so forth, and, in the more remote parts the country, this is always more difficult.

Ms. Lysyk: I think it comes down to the same kind of disciplines you would apply public sector versus private sector. If you go P3s, you want your private-sector partner to ensure they are managing the project for the outcome you want achieved.

I can't make a distinction between a P3 working in the North in a First Nation area versus it being in the South. I think the discipline being applied is the same. All I'm saying is, first, there has to be a need identified in the First Nation community if you take the logic and you transpose it. Then there has to be a decision as to how to finance that. Are you going to go P3 or perhaps government working with First Nations to build something? Either way, you want your P3 partner to have the experience working in the First Nations or you want the government to have the experience in First Nations.

Even when dealing with a P3 partner, there is still a monitoring requirement. You still need someone outside the P3 partnership to be responsible to ensure that P3 partner is doing what they said they should be doing. The fundamentals of how to manage something in the public sector versus how you manage a relationship with P3s is pretty much the same.

**Senator Sibbeston:** We are having experiences with Auditors General these days in the Senate. We are all being examined.

Ms. Lysyk: That's federal, not me.

**Senator Sibbeston:** I know, but it is still probably the same mentality and approach. We find them to be extremely by the book, extremely idealistic and sometimes not very practical. I live far away in the North and I travel back and forth. There are instances where —

Mme Lysyk: Pour ce qui est de l'entretien dans le cadre d'un PPP, nous avons établi à la figure 3 de notre rapport que la majorité des projets en Ontario sont construits, financés et entretenus sur demande. Certains des facteurs sont à long terme. On n'a pas suffisamment d'expérience pour déterminer si, au bout du compte, ce sera réussi ou non.

Le sénateur Sibbeston: J'aimerais que vous nous parliez de l'utilité possible ou de l'aspect pratique des PPP dans des endroits éloignés ou dans les collectivités des Premières Nations, qui ne sont peut-être pas aussi bien organisés ou aussi sophistiqués que, disons, le gouvernement de l'Ontario, tout en reconnaissant que les coûts pourraient être plus élevés au bout du compte et que la Première Nation pourrait se retrouver avec un produit de bien meilleure qualité. Habituellement, pour la construction d'installations, il faut trouver du matériel, des travailleurs et ainsi de suite et, dans les régions les plus éloignées du Canada, cela s'avère toujours plus difficile à réaliser.

**Mme Lysyk:** Je pense qu'il faut appliquer la même discipline dont on fait preuve lorsqu'il faut choisir entre le secteur public ou le secteur privé. Si vous choisissez un processus de PPP, vous voudrez vous assurer que votre partenaire du secteur privé gère le projet en fonction des objectifs que vous avez établis.

Je ne peux pas faire de distinction entre un projet en PPP pour le Nord dans une Première Nation par rapport à un autre qui serait réalisé dans le Sud. Je pense que la discipline qu'il faut s'imposer est la même. Tout ce que je dis, c'est qu'il faut d'abord cibler le besoin dans la Première Nation si l'on veut appliquer la même logique. Ensuite, il faut déterminer quel sera le mode de financement. Allez-vous choisir un projet en PPP, ou bien le gouvernement va-t-il travailler avec les Premières Nations pour construire une installation? Peu importe le choix que vous faites, vous voudrez vous assurer que votre partenaire PPP dispose de l'expérience de travail nécessaire avec les Premières Nations ou bien il faudra que le gouvernement possède cette expérience.

Quand on fait affaire avec un partenaire PPP, il faut tout de même assurer une surveillance. Il faut tout de même que quelqu'un non visé par le partenariat PPP soit responsable de s'assurer que le partenaire PPP fait ce qu'il s'était engagé à faire. Les éléments fondamentaux de la gestion, que ce soit dans le secteur public ou dans le cadre d'un PPP, demeurent essentiellement les mêmes.

Le sénateur Sibbeston: Ces jours-ci au Sénat, nous savons ce que c'est que de faire affaire avec un vérificateur général. Nous faisons tous l'objet d'un examen.

Mme Lysyk: Cela relève du fédéral et non de moi.

Le sénateur Sibbeston: Je le sais, mais je suppose que la mentalité et l'approche sont probablement identiques. Nous trouvons qu'ils sont à cheval sur les règles, qu'ils sont extrêmement idéalistes et parfois peu réalistes. Je vis très loin dans le Nord, et je dois faire l'aller-retour entre chez moi et ici. Il y a des moments où...

**The Deputy Chair:** Are you going to pose a question related to the topic?

Senator Sibbeston: Yes, I am. I appreciate you didn't give a definitive answer, but in the remote areas there are not contractors. It's not like Toronto, where you have thousands of contractors and a sophisticated government. In the North, that would not be the case. Maybe a P3 approach might be more beneficial. For example, someone comes along and says, "We have the money and the expertise. We can do it for you, but it's going to cost you a little more." I could see First Nations jumping at that opportunity because it's so difficult getting projects done properly in the North because of the many variables that exist there.

That was what I was trying to say. Maybe if you looked at it on the practical side, you could see the advantage of P3 in the more remote parts of our country.

Ms. Lysyk: I'm familiar with First Nations in the North and I have travelled in the North a fair bit. To be more direct in this, I've seen P3s fail just as much as traditional public-sector builds fail. It all comes down to management of a P3 arrangement or management of a traditional build. I'm being very direct in saying, practically speaking, there are failures in both and there are successes in both.

I think you have to tailor what you want to do to the need of the community and make a choice. P3s come with higher financing costs. That's the position in our report. If you're willing to accept higher financing costs because you think that the public sector or the First Nation can't build that facility on their own, then you're going to pay more for it, but you'll still have to manage that arrangement.

The Deputy Chair: That was my question, too, that in the cases of the First Nations where they don't have any capital, would a P3 be good? It would come at a higher cost, but because they don't have the capital to enter into a private-sector relationship perhaps a higher cost would be justified because then it could actually be done.

Ms. Lysyk: I think, in Ontario's case, ultimately the government still pays for the P3. All that's happening with the P3 situation in Ontario is that the initial, upfront money is put up by the private sector. They do the build. When the build is complete, the government reimburses them. When there is a long-term maintenance contract, the government still reimburses them. All we're saying, at the end of the day, is the government, in terms of Ontario's P3 strategy, is still covering the costs associated with that infrastructure and still owns the assets.

La vice-présidente : Allez-vous poser une question portant sur le sujet à l'étude?

Le sénateur Sibbeston: Oui, je vais le faire. Je remarque que vous n'avez pas donné de réponse définitive, mais dans les régions éloignées, il n'y a pas d'entrepreneurs. Ce n'est pas comme à Toronto où il y a des milliers d'entrepreneurs et un gouvernement assez sophistiqué. Dans le Nord, ce n'est pas le cas. Peut-être qu'une approche de partenariat public-privé serait plus avantageuse. Par exemple, quelqu'un dit : « Nous avons l'argent et le savoir-faire; nous pouvons le faire pour vous, mais ce sera un peu plus coûteux ». Je m'imagine mal des Premières Nations qui n'accepteraient pas cette offre parce que c'est très difficile de réaliser des projets convenablement dans le Nord en raison d'un nombre important d'impondérables.

Voilà ce que j'essayais de dire. Si on examinait le côté pratique, peut-être pourrions-nous voir des avantages liés aux PPP pour les régions les plus éloignées du pays.

Mme Lysyk: Je connais les Premières Nations dans le Nord et j'ai quand même beaucoup voyagé dans le Nord. Pour répondre de façon un peu plus directe, j'ai vu des échecs avec des PPP ainsi qu'avec des projets de construction traditionnels du secteur public. Tout repose sur la gestion de l'accord de PPP ou l'administration d'un projet de construction traditionnel. Je suis très directe en vous disant que du point de vue pratique, il y a des échecs et des réussites dans les deux modes de réalisation des projets.

Je pense qu'il faut adapter ce que l'on désire aux besoins de la collectivité et ensuite faire un choix. Les partenariats public-privé acceptent des coûts de financement plus élevés. Voilà la position que nous avons énoncée dans notre rapport. Si vous êtes prêts à accepter des coûts de financement plus élevés parce que vous estimez que le secteur public ou que les Premières Nations ne peuvent pas construire telle ou telle installation sans aide, eh bien, il vous faudra payer davantage, mais il vous incombera néanmoins de gérer le contrat.

La vice-présidente : J'allais aussi poser cette question, à savoir que lorsque les Premières Nations ne disposent pas de capitaux, est-ce qu'un PPP serait envisageable? Bien sûr, les coûts seraient plus élevés, mais étant donné qu'elles ne disposent pas des capitaux pour établir une relation avec le secteur privé, peut-être que ces coûts plus élevés seraient justifiés puisqu'ils permettraient de réaliser le projet.

Mme Lysyk: Je pense que pour l'Ontario, c'est toujours le gouvernement qui paie pour le PPP en bout de ligne. Tout ce qui se produit quant aux PPP en Ontario, c'est que les fonds initiaux sont fournis par le secteur privé. C'est lui qui s'occupe de la construction. Lorsque l'installation est construite, le gouvernement rembourse le secteur privé. Lorsqu'on attribue un contrat d'entretien à long terme, c'est toujours le gouvernement qui rembourse le secteur privé. Tout ce que nous disons, au bout du compte, c'est que, en ce qui a trait à la stratégie PPP de l'Ontario, c'est toujours le gouvernement qui couvre les coûts liés à l'infrastructure et qui demeure le propriétaire de l'installation.

A model where a First Nation wouldn't own the assets and would just pay lease payments on a P3, that's a different structure than what's happening in Ontario.

**Senator Tannas:** Thanks for your testimony here.

Just a little bit on Senator Sibbeston's question, because I think that's quite to the point. This issue of, when you look at the Government of Ontario, they say they've got the expertise, engineers and people who know how to put together bids for projects and oversee contractors and so on, whereas the government that's going to be asked to help build infrastructure with us is a First Nation government. The federal government may provide the funding channels for it, but it will ultimately be the First Nation government. They have no choice, really.

In your study in Ontario were there any situations where the government specifically said, "Look, we don't know what we're doing in this space. We don't happen to have the expertise to do this, and so we would have to replicate it all"?

Was there significant value — what did you call it?

Ms. Lysyk: Value-for-money assessment.

**Senator Tannas:** — value-for-money changers or levers in that particular circumstance of the no expertise, zero, nada, and we need to get somebody in? That's number one.

Number two, we're here to talk about what we are, to talk about the money-costing P3s, but did you also look at money-making P3s — P3s that involve the exploitation of an asset or that a government has control over and profit-sharing, if you will, any of those, or do they even fall into the bucket of what you were looking at?

**Ms.** Lysyk: I'll answer your second question first. The answer to that is no.

With respect to the first question, with the P3 arrangements, the Province of Ontario still has Infrastructure Ontario that services other ministries who don't have the expertise to manage the relationship between the contractors and have the asset built. They are sort of an intermediary.

The Ministry of Transportation in Ontario is quite experienced in the building of roads, so if they enter into the P3 arrangements, they still have expertise in keeping the P3 partners on the straight and narrow in terms of what they contract they have with them says should be done.

Un modèle où une Première Nation ne serait pas propriétaire de l'immeuble et qui ne ferait que louer le bâtiment dans le cadre d'un PPP serait une structure tout à fait différente de ce qui se passe en Ontario.

Le sénateur Tannas : Merci de votre témoignage.

J'aimerais revenir un peu sur la question du sénateur Sibbeston parce que je pense qu'elle est pertinente. Quand on songe au gouvernement de l'Ontario, on sait qu'il dispose du savoir-faire, des ingénieurs et des gens qui savent comment mettre sur pied des demandes d'offres pour des projets, surveiller les entrepreneurs et ainsi de suite. Par contre, dans notre cas, la partie prenante qui demandera notre aide pour construire une infrastructure est un gouvernement des Premières Nations. Il se peut que le gouvernement fédéral fournisse les modes de financement du projet mais, au bout du compte, il incombera au gouvernement des Premières Nations de le gérer. La Première Nation n'aura en fait aucun choix à cet égard.

Dans le cadre de votre étude en Ontario, j'aimerais savoir s'il y a eu des situations où le gouvernement a précisément dit ceci : « Écoutez, nous ne savons pas ce que nous faisons ici. Nous n'avons tout simplement pas l'expertise pour le faire, et il faudrait donc tout reproduire.

Y avait-il beaucoup de valeur... comment l'avez-vous appelé déjà?

Mme Lysyk: L'évaluation de l'optimisation.

Le sénateur Tannas: ... des catalyseurs ou des moyens pour optimiser les ressources dans une situation où l'on n'a aucune expertise et où il faut faire appel à quelqu'un. C'est mon premier point.

Mon deuxième point, c'est que nous sommes ici pour parler de cette question, pour parler des PPP qui coûtent de l'argent, mais avez-vous également examiné les PPP qui rapportent de l'argent — les PPP dans le cadre desquels il faut exploiter un actif ou les PPP où le gouvernement a le contrôle et il y a un partage de bénéfices, si je puis dire, quels que soient les bénéfices, ou bien est-ce que cela fait même partie de l'ensemble des considérations que vous avez examinées?

**Mme Lysyk:** Permettez-moi d'abord de répondre à votre deuxième question. La réponse est négative.

En ce qui concerne votre première question, dans le cadre de PPP, la province de l'Ontario a toujours Infrastructure Ontario qui dessert d'autres ministères qui n'ont pas l'expertise pour gérer la relation entre les entrepreneurs et faire construire cet élément d'infrastructure. C'est en quelque sorte un intermédiaire.

Le ministère des Transports en Ontario a une certaine expertise en matière de construction de routes, et donc s'il conclut une entente PPP, il dispose toujours de l'expertise requise pour veiller à ce que les partenaires du PPP restent dans le droit chemin et suivent les modalités du contrat. To your point, you still need, no matter where you enter into a P3 arrangement, as the buyer of the P3 service — so in this case I'm going to say the First Nation — there still needs to be some expertise in the contracting with a private-sector partner.

Senator Tannas: You might have to buy that, too.

**Ms.** Lysyk: That's right. You'd have to buy perhaps somebody to work on your behalf.

Senator Moore: Thank you, Ms. Lysyk, for being here. In your presentation it's interesting that the tangible costs were estimated to be nearly \$8 billion higher than they were estimated to be if the projects were contracted out and managed by the public sector. The majority of this \$6.5 billion relates to higher private-sector financing costs. I always thought that governments could borrow money at a lower rate than private sector, so that doesn't make sense to me.

**Ms.** Lysyk: The chart that is from figure 5 in our report, that is the cost. For the private sector to put the money up front, borrowers don't offer them the lower rate that government can borrow money at. So private-sector partners do incur higher financing costs.

If you look to British Columbia, the Auditor General's report in British Columbia, at the back of a report that was issued about two months ago, they actually outline the interest rates behind a lot of the P3 contracts being handled in British Columbia. I believe the interest rates ranged from about 3.9 per cent to about 19.5 per cent. So, depending on the arrangement, that could be a huge component, depending on who your partner is and what their borrowing ability is.

**Senator Moore:** You mentioned that you found that two of the quantified risks included in Infrastructure Ontario's value-formoney assessment should not have been included, and then that when you take those out it changes the numbers. What were those two risks?

**Ms.** Lysyk: They had assumed twice the cost for the public sector to maintain the building, to maintain the facilities. So, in the modelling, they had put in twice as much that the public sector would have to pay to maintain facilities than under a P3. Their assumption was flawed there.

As well, there was an assumption that under a public-sector build, there is a cost with delaying of government approvals, but that equally happens under P3 arrangements. We quantified the impact of that on their model, and it's about \$5.9 billion, which, if you look at the chart in figure 5, instead of it being a \$6.6 billion overall benefit to doing P3s, it results in a \$2.6 billion overall.

These numbers that we used here, I should mention, these are Infrastructure Ontario numbers. I should also mention that we clear all our reports and all our information by our auditees. Pour vous répondre, on a toujours besoin, peu importe à quel moment on conclut une entente PPP, à titre d'acheteur du service du PPP — dans ce cas-ci, je dirais la Première Nation —, d'une certaine expertise lorsqu'on transige avec un partenaire du secteur privé.

Le sénateur Tannas : Il se peut que vous ayez à acheter cette expertise également.

**Mme Lysyk:** Vous avez raison. Vous allez devoir payer quelqu'un qui travaillera pour vous.

Le sénateur Moore: Merci d'être ici, madame Lysyk. Dans votre déclaration, j'ai trouvé intéressant d'apprendre que les coûts tangibles étaient estimés à près de 8 milliards de plus que si les projets avaient été impartis et gérés par le secteur public. La majeure partie de cette somme, soit 6,5 milliards de dollars, est attribuable aux coûts de financement plus élevés du secteur privé. J'ai toujours pensé que le gouvernement pouvait emprunter à des taux inférieurs au secteur privé, et cela ne me semble donc pas tenir debout.

Mme Lysyk: Le tableau à la figure 5 de notre rapport porte justement sur les coûts. Pour que le secteur privé avance l'argent nécessaire, les emprunteurs ne lui offrent pas le taux inférieur auquel le gouvernement peut emprunter. Ainsi, les partenaires du secteur privé font face à des coûts de financement plus élevés.

Si vous regardez le cas de la Colombie-Britannique, le rapport de la vérificatrice générale de la province, à la fin d'un rapport préparé il y a environ deux mois, donnait en fait des précisions sur les taux d'intérêt que l'on retrouve dans un grand nombre de contrats PPP en Colombie-Britannique. Je crois que les taux d'intérêt variaient de 3,9 p. 100 à environ 19,5 p. 100. Donc, en fonction des modalités de l'entente, ce pourrait être un facteur important, selon votre partenaire et selon sa capacité d'emprunt.

Le sénateur Moore: Vous avez dit que vous aviez constaté que deux risques quantifiés n'auraient pas dû figurer dans les évaluations de l'optimisation des ressources d'Infrastructure Ontario et que si on les retirait de l'équation, cela changeait les chiffres. Quels étaient ces deux risques?

**Mme** Lysyk: Ils avaient assumé le double du coût que le secteur public assume pour l'entretien des installations. Et donc, dans leur équation, ils avaient indiqué deux fois plus que ce que le secteur public aurait à payer pour l'entretien des installations dans le cadre d'un PPP. Leur hypothèse était donc erronée.

De plus, on supposait que dans le cadre d'une construction du secteur public, il y avait un coût associé au retard des approbations gouvernementales, mais cela se produit également dans le cadre des PPP. Nous avons quantifié l'incidence sur leur modèle, qui s'élève à environ 5,9 milliards de dollars, et si vous regardez le tableau à la figure 5, plutôt que d'être 6,6 milliards au total, ce serait 2,6 milliards de dollars.

Je tiens à signaler que les chiffres dont nous nous sommes servis ici sont ceux d'Infrastructure Ontario. Permettez-moi également de préciser que nous soumettons tous nos rapports et Infrastructure Ontario agreed with the way we presented the material and with our points on the quantification of those two risks that we believe shouldn't have been in the model.

That's where we come down to the recommendation that these models are used to justify the decision to either go P3 or traditional. In the 74 projects in Ontario, all of them have been justified under this model to be P3, not traditional, because of this methodology that's used. We're just saying the methodology needs to be looked at and empirical evidence has to be obtained to substantiate the theoretical determination of a P3 model being used versus a traditional government build.

**Senator Moore:** So, you went back and asked the questions, but what would be the basis for saying that the public sector would be twice as expensive to maintain? What would be the basis of that? Did they look at other projects, or how do you get twice as much?

Ms. Lysyk: No. Infrastructure Ontario uses two engineering firms to basically do these types of assessments. My staff talked to the engineering firms and tried to determine how the calculations were arrived at, what was behind the calculations that values a P3 better than a traditional build. We weren't able to obtain any substance other than it's professional judgment. We think there needs to be more than just professional judgment behind this type of determination.

Senator Tannas: I have a tiny supplemental on that. Did you throw those completely out, saying they don't count? Until you get some empirical data around it, it takes on average, here's a prison and here's a prison, this one took 300 days to build and this one took 250 days, enough of those that they could show there was extra time, and here's a prison with 100 employees, public, and here's 80, and they're both operating? That kind of thing is what you were looking for? You couldn't find it and so you chucked it?

Ms. Lysyk: Well, in those two cases, it's the logic that's flawed. So the logic of using them in the model is flawed. What we're highlighting in terms of the cost is the quantification of those assumptions. In terms of the whole assessment process as to whether or not something was or was not cheaper under P3 or under a traditional build, we have to go into our general analysis and say, overall, if you assumed that the quantification of risks is accurate, P3s overall looked like they were costing less for the public sector than the traditional build. But it's all because of these assumptions.

tous nos renseignements aux entités qui font l'objet de nos vérifications pour qu'elles les approuvent. Infrastructure Ontario approuvait notre manière de présenter l'information et de quantifier ces deux risques qui, selon nous, n'auraient pas dû faire partie de l'équation.

Et c'est là que nous en arrivons à la recommandation voulant que ces modèles doivent être utilisés pour justifier la décision d'avoir recours à un PPP ou à un mode traditionnel. En ce qui concerne les 74 projets en Ontario, ils ont tous été justifiés en vertu de ce modèle comme étant des PPP et non pas des projets construits selon le mode traditionnel, en raison de la méthode qui est utilisée. Nous disons uniquement que la méthode doit être examinée et qu'il faut obtenir des données empiriques pour étayer la décision théorique d'utiliser un modèle PPP par opposition à un mode de construction gouvernementale traditionnel.

Le sénateur Moore: Vous êtes donc revenue en arrière et avez posé ces questions, mais sur quoi se base-t-on pour dire que la formule du secteur public coûterait deux fois plus cher pour l'entretien? Sur quoi se baserait-on pour tirer cette conclusion? Avons-nous examiné d'autres projets, et comment avez-vous déterminé que c'était deux fois plus?

Mme Lysyk: Non. Infrastructure Ontario fait appel à deux sociétés d'ingénierie chargées de faire exactement ces types d'évaluations. Mon équipe a parlé aux sociétés d'ingénierie pour essayer de voir comment on en était arrivé à ces calculs, pour voir sur quoi étaient basés les calculs qui accordaient une valeur supérieure au PPP par rapport au mode traditionnel. Nous n'avons pas réussi à obtenir de réponse, mis à part le fait qu'il s'agissait d'un jugement professionnel. Nous pensons qu'il faut plus qu'un jugement professionnel pour prendre ce genre de décision

Le sénateur Tannas: J'ai une toute petite question supplémentaire là-dessus. Vous êtes-vous débarrassée de tout cela en disant que cela ne comptait pas? Jusqu'à ce que vous obteniez des données empiriques, vous examineriez deux prisons, par exemple. La construction de l'une a pris 300 jours tandis qu'il a fallu 250 jours pour l'autre. Vous auriez donc des données suffisantes qui permettraient de montrer qu'il a fallu plus de temps pour l'une d'elles et qu'il y a une prison publique avec 100 employés et une autre avec 80 employés, et elles sont toutes les deux en opération. Est-ce là le genre de données que vous essayez de trouver? Comme vous n'avez rien pu trouver, vous les avez rejetées?

Mme Lysyk: À vrai dire, dans ces deux cas, c'est la logique qui est bancale. C'est la logique de les utiliser dans ce modèle qui laisse à désirer. Ce que nous faisons ressortir dans les éléments de coût, c'est la quantification de ces hypothèses. Pour ce qui est du processus d'évaluation dans son ensemble, pour savoir si quelque chose a coûté plus cher ou moins cher dans le cadre d'un PPP ou d'un mode traditionnel, nous devons puiser dans notre analyse générale et nous dire que si nous partons du principe que la quantification des risques est juste, les PPP semblent généralement coûter moins dans le secteur public que les modes traditionnels. Mais tout cela est basé sur ces hypothèses.

It's important that there be empirical evidence. Obviously, there have been failures in the public sector. Things have been late, not delivered. P3s have been successful to deliver on time and on budget, but there's a cost. All we're pointing out is there is a cost that perhaps isn't always reflective when a VFM assessment is done.

Senator Raine: Thank you very much. I'm not a financier and I find it a little bit — obviously the Ontario Government building infrastructure for your citizens, your needs, is one thing, but we are looking for solutions to try to find ways to finance a huge backlog of infrastructure needs in remote and less remote First Nation communities where they don't have the fee simple land system and they don't have the same security of financing as the Province of Ontario does.

As I understand it, with a P3 you go out to the private sector and find somebody who is willing to put their money up and get the project done. You pay more for using their money for a short time and then refinance it with Ontario's borrowing power, and they are either on the hook for maintenance or they aren't, depending on the project.

I'm sure you understand First Nations and the relationship between them and the governments, both provincial and federal. Do you think the provincial P3 model would work for a First Nation?

Ms. Lysyk: I can't say I'm all that familiar with how this would work in a First Nation. Our report focused on Ontario and Ontario's projects. All I can say is that, at the end of the day, there still is a cost for the First Nation community whether it's built by the private sector or whether it's built by the public sector, and somebody has to pay that, and you have to know how much you're paying for both of those options. I guess I can't comment on whether or not a P3 would work unless I had a specific example or a real-life example, I suppose.

Senator Raine: We've become aware that infrastructure and capital project funding, and even ongoing operational and maintenance funding, have been capped for many years for First Nation communities. There's such a backlog now that I think we're all looking for some kind of magic formula that would create an incentive for people to invest in infrastructure, but they don't have the ability to tax, to create a revenue stream to actually fund these projects. It has to come from the federal government.

Ms. Lysyk: Right.

**Senator Raine:** I guess it's pretty complicated for us to go down that path with traditional P3s.

Il est important de disposer de données empiriques. Bien évidemment, on a connu des échecs dans le secteur public. Des projets ont pris du retard et n'ont pas été exécutés. Les PPP ont réussi à mener à bien des projets à temps et en respectant le budget, mais il y a un coût rattaché à cela. Tout ce que nous disons, c'est qu'il y a un coût qui ne reflète pas très bien la réalité dans le cas d'une évaluation de l'optimisation.

La sénatrice Raine: Merci beaucoup. Je ne suis pas bailleur de fonds et je trouve tout cela un peu... Bien évidemment, c'est une chose que le gouvernement de l'Ontario construise des infrastructures pour répondre aux besoins de ses citoyens, mais nous cherchons des solutions pour essayer de trouver du financement pour éliminer l'énorme arriéré pour répondre aux besoins en infrastructure dans les collectivités éloignées et moins éloignées des Premières Nations, où elles n'ont pas le système de terres en fief simple et n'ont pas la même sécurité de financement dont dispose la province de l'Ontario.

Si j'ai bien compris, avec un PPP, on s'adresse au secteur privé pour trouver quelqu'un qui est prêt à investir son argent pour réaliser le projet. On paie davantage afin d'utiliser cet argent pendant un certain temps et ensuite, on refinance les choses avec le pouvoir d'emprunt de l'Ontario, et les intervenants du secteur privé sont responsables de l'entretien ou pas, selon le type de projet.

Je suis certaine que vous comprenez les Premières Nations et la relation qui les unit aux gouvernements, aussi bien provinciaux que fédéral. Pensez-vous que le modèle PPP provincial pourrait fonctionner pour une Première Nation?

Mme Lysyk: Je ne peux pas vous dire s'il fonctionnerait dans le cas d'une Première Nation. Notre rapport s'est concentré sur l'Ontario et sur les projets en Ontario. Tout ce que je peux dire, c'est qu'au final, il reste toujours un coût pour la collectivité des Premières Nations, que le projet ait été construit par le secteur privé ou qu'il ait été construit par le secteur public. Quelqu'un doit assumer ce coût, et il faut savoir combien on doit payer pour chacune de ces options. Je suppose que je ne peux pas vous dire si un PPP fonctionnerait, à moins d'avoir un exemple précis ou un exemple réel.

La sénatrice Raine: Nous avons pris conscience du fait que le financement pour l'infrastructure et les projets d'immobilisations, voire pour le financement opérationnel continu et l'entretien, a été plafonné pendant de nombreuses années pour les collectivités des Premières Nations. Le retard ou l'arriéré est tellement grand que je crois que nous cherchons une sorte de formule magique qui permettrait d'inciter les gens à investir dans l'infrastructure, mais ils n'ont pas la capacité d'imposer des taxes, de créer une source de revenus pour réellement financer ces projets. Il faut que l'argent vienne du gouvernement fédéral.

Mme Lysyk: Effectivement.

La sénatrice Raine : J'imagine que ce serait plutôt compliqué pour nous d'aller de l'avant avec un PPP traditionnel.

Ms. Lysyk: Right. If the federal government has to fund any infrastructure and you want to use P3s and the P3s are then used in the First Nation communities, there's still that exercise in determining, first, obviously what the need is and making an assessment of how much it costs under a traditional build versus a P3, and truly understanding the costs associated with a P3 and either saying, "It's fine to pay additional financing costs," or to say, "No, government finances it." You could still have partners do the build.

Generally, what we see is it's the same players in the Ontario market who do the construction. It's only a limited market in Ontario as to how many parties are actually building these facilities in Ontario, and I imagine that would be the same in every province.

**Senator Raine:** What you're saying, then, is you just need a good procurement system that can include, if it's desirable, an ongoing maintenance contract and penalties for not building on time and on budget?

Ms. Lysyk: That's correct. It all comes down to the contract at the end of the day, the contract and the willingness to take action to enforce contracts. In the past there were issues in contracts. They were not enforced and so it looks like a public sector build isn't the way to go. There are also P3 contracts where there have been issues in them as well.

**Senator Raine:** I'm from British Columbia, and you mentioned that the financing costs for private borrowing ranged between 3.9 and 19.5 per cent. I'd just like to know where I could get 19.5 for my money.

Ms. Lysyk: Yes. I don't remember the specifics, but it was the Auditor General of B.C.'s report that was issued about two months ago that lists the projects. It actually identifies the financing by project, so it's quite transparent.

The Deputy Chair: I'll follow up with a short supplementary to Senator Raine's questions. You mentioned that there was monitoring of P3s, and there's been talk of ensuring that projects are delivered on time and on budget. I guess at those points, then, the government would repay the private sector part of the initial start-up costs. Who does the monitoring?

Ms. Lysyk: In Ontario, it depends on the particular project. Generally Infrastructure Ontario keeps on top of the projects. If it's transportation, it's usually the Ministry of Transportation that does the monitoring. It's the assets that are purchased when government provides the funding back to the P3 or the private sector. So private sector puts up the fund for the building of a hospital, and then the government reimburses the partner for the costs of building that hospital.

Mme Lysyk: Effectivement. Si le gouvernement fédéral doit financer l'infrastructure et si vous voulez avoir recours à des PPP et que ces PPP servent ensuite dans les collectivités des Premières Nations, il faut toujours cibler d'abord les besoins pour ensuite évaluer ce qu'il en coûterait, tant dans le cadre d'un PPP que dans un mode traditionnel. De plus, il faudrait véritablement comprendre les coûts rattachés à un PPP pour pouvoir dire : « Nous acceptons de payer des coûts additionnels », ou « Non, c'est au gouvernement de le financer. » Vous pourriez toujours avoir des partenaires pour la construction.

Généralement, ce sont les mêmes joueurs sur le marché de l'Ontario qui se chargent de la construction. En Ontario, le marché est limité pour ce qui est du nombre d'acteurs qui construisent ces établissements, et j'imagine que ce doit être la même chose dans toutes les provinces.

La sénatrice Raine: Ce que vous êtes donc en train de dire, c'est qu'il suffit d'avoir un bon système d'approvisionnement qui pourrait inclure, le cas échéant, un contrat d'entretien continu et des pénalités si la construction n'est pas faite à temps et en respectant le budget?

Mme Lysyk: Tout à fait. Tout repose sur le contrat et sur la volonté de prendre des mesures pour le faire respecter. Par le passé, il y a eu des problèmes avec des contrats. Ils n'étaient pas appliqués ou respectés, et on avait l'impression que la construction par le secteur public n'était pas la bonne solution. Mais il y a également eu des contrats de PPP qui ont connu des problèmes.

La sénatrice Raine: Je viens de la Colombie-Britannique, et vous avez indiqué que le coût de financement pour les emprunts privés variait entre 3,9 et 19,5 p. 100. J'aimerais simplement savoir où je pourrais obtenir un taux de 19,5 p. 100 pour mon argent.

**Mme Lysyk:** Oui. Je ne me souviens pas des détails, mais il s'agissait du rapport de la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique, qui a été publié il y a environ deux mois et qui énumérait les projets. Le rapport indiquait le financement projet par projet. C'est donc assez transparent.

La vice-présidente : Permettez-moi de poser une brève question complémentaire à celles de la sénatrice Raine. Vous avez indiqué que l'on surveillait les PPP et qu'on parlait de veiller à ce que les projets soient terminés à temps et en respectant le budget. J'imagine qu'à ce moment-là, le gouvernement doit rembourser la partie du secteur privé des coûts de démarrage initiaux. Qui s'occupe d'assurer cette surveillance?

Mme Lysyk: En Ontario, cela dépend du projet. Généralement, Infrastructure Ontario s'occupe des projets. Si c'est dans le secteur des transports, c'est habituellement le ministère des Transports qui s'en occupe. Ce sont les actifs qui sont achetés lorsque le gouvernement rembourse le financement aux PPP ou au secteur privé. Ainsi, le secteur privé avance les fonds pour la construction d'un hôpital et ensuite le gouvernement rembourse aux partenaires les coûts de construction de cet hôpital.

The Deputy Chair: We had heard from a number of witnesses that, when it comes to building houses, oftentimes there are difficulties in monitoring the construction. When you're dealing with private contractors, sometimes you get houses that are not built up to the proper standards. I'm wondering if in either the P3 model or a public sector model, do these agreements or contracts normally contain some kind of provision that there has to be monitoring of the quality of the project, of the construction?

**Ms.** Lysyk: I don't see a difference if it's a house versus something else; there's still monitoring. I can give you an example of where there was a problem.

The Herb Gray Parkway was being built in Ontario and it turned out that the steel, the metal that was being used in it, was a problem. Had that not been caught — and it was the ministry that identified there were some concerns — the infrastructure could have been built with some safety issues.

**Senator Enverga:** You mentioned a while ago that we need a good procurement system and sometimes, when a contractor or a P3 doesn't meet the specifications, there should be a willingness to enforce. You mentioned that, right? As an auditor, do you force them to enforce this contract?

Ms. Lysyk: Do we recommend that Infrastructure Ontario monitor and enforce? Yes, we do. We are not commenting here that they are doing a bad job on it. We have a lot of respect for Infrastructure Ontario and they do a good job in looking at projects, as well as the Ministry of Transportation. Had they not done that, you would have seen a comment in this report.

**Senator Enverga:** Infrastructure Ontario asked two engineering firms to make a bid, right? Is that true or do you open it up to all the P3 companies?

Ms. Lysyk: Right now in Ontario there are two engineering firms that do the value-for-money assessments for Infrastructure Ontario. They do the calculations of risk and costing of that risk, and they provide that information to Infrastructure Ontario. If you were to go on the Infrastructure Ontario website, you would see the VFM assessments for all of these projects and those assessments were done by those two engineering firms.

**Senator Enverga:** When they do the assessments, are they the ones that build the infrastructure? Are they the same?

Ms. Lysyk: No, but I think when you go to one the reports issued by the office in 2008 — I was not the Auditor General at the time — on the building of the Brampton Civic Hospital public-private partnership, one of the comments and recommendations we had was the party that does the VFM

La vice-présidente : Un certain nombre de témoins nous ont dit que lorsqu'il s'agit de construire des maisons, on a souvent du mal à surveiller la construction. Lorsque vous traitez avec des entrepreneurs privés, vous obtenez parfois des maisons qui ne sont pas construites en respectant des normes adéquates. Je me demande si, tant dans le modèle PPP que dans le modèle du secteur public, ces ententes ou ces contrats contiennent normalement une disposition indiquant qu'il faut surveiller la qualité du projet ou de la construction.

**Mme Lysyk :** Je ne vois pas de différence, qu'il s'agisse d'une maison ou d'un autre projet; il y a quand même de la surveillance. Je peux vous donner un exemple où il y a eu un problème.

La promenade Herb Gray a été construite en Ontario, et l'acier, le métal qui a été utilisé pour la construction, était la source du problème. Si on ne s'en était pas aperçu — et c'est le ministère qui a signalé certaines inquiétudes —, l'infrastructure aurait pu être construite avec des problèmes pour la sécurité.

Le sénateur Enverga: Il y a quelques instants, vous avez dit que nous avions besoin d'un bon système d'approvisionnement et que parfois, lorsqu'un entrepreneur ou un PPP ne répondent pas aux spécifications, il devrait y avoir une volonté d'appliquer le contrat. Vous l'avez dit, n'est-ce pas? En tant que vérificatrice, forcez-vous les entrepreneurs à respecter les contrats?

Mme Lysyk: Recommandons-nous qu'Infrastructure Ontario assure une surveillance et fasse appliquer le contrat? Oui, nous le faisons. Nous ne sommes pas en train de dire ici qu'Infrastructure Ontario fait du mauvais travail à ce sujet. Nous avons beaucoup de respect pour Infrastructure Ontario, qui fait du bon travail pour surveiller les projets, tout comme le ministère des Transports. Si cela n'avait pas été le cas, vous auriez vu un commentaire à cet égard dans le présent rapport.

Le sénateur Enverga : Infrastructure Ontario a demandé à deux firmes d'ingénierie de faire une offre, n'est-ce pas? Est-ce que c'est vrai, ou bien le processus est-il ouvert à toutes les compagnies PPP?

Mme Lysyk: À l'heure actuelle, en Ontario, il y a deux firmes d'ingénierie qui font les évaluations de l'optimisation pour Infrastructure Ontario. Elles font le calcul des risques, établissent les coûts de ces risques et fournissent cette information à Infrastructure Ontario. Si vous allez sur le site web d'Infrastructure Ontario, vous verrez les évaluations de l'optimisation pour tous ces projets, qui ont toutes été réalisées par ces deux firmes d'ingénierie.

Le sénateur Enverga : Quand elles font les évaluations, est-ce que ce sont elles aussi qui construisent l'infrastructure? S'agit-il des mêmes?

**Mme Lysyk:** Non, mais je crois que si vous consultez un des rapports publiés par le bureau en 2008 — je n'étais pas vérificatrice générale à l'époque — sur la construction de l'Hôpital Civic de Brampton au moyen d'un PPP, on disait notamment que l'entité qui réalise l'évaluation de l'optimisation

assessment shouldn't be the same party that is involved in helping to manage the P3 project going forward. We saw that there could be a perceived conflict of interest and that it needed to be addressed.

Senator Enverga: Thank you.

The Deputy Chair: Thank you for your testimony this evening, Ms. Lysyk. It was illuminating and timely. Your report is very recent, as up-to-date as we could possibly get. If I heard you correctly, you were telling us some of the advantages and disadvantages of P3s and that, as we move forward, we have to be careful that we examine P3s as well as private sector contracting as well. You said maybe it's good for one situation but not for the other, and not to choose one over the other and that there may be more specific needs that one or the other would fit.

Thank you very much for taking the time to appear here this evening and for your presentation.

Ms. Lysyk: Based on your questioning and on what I thought your committee was addressing, if you have not seen this yet, it might be helpful to you. It is put out by the Columbia Institute in British Columbia and speaks to the infrastructure needs, wastewater treatment and things that might be pertinent to your committee. I can leave a copy for reproduction. It was not part of my submission, but, given your questioning, I think it might be helpful.

The Deputy Chair: We will pass it on to the analyst.

Ms. Lysyk: Thank you for having me here. I feel very honoured to have been invited.

The Deputy Chair: Thank you for your presentation.

Colleagues, in our second hour of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, we welcome PPP Canada, represented by Stefan Dery, Director, Investments, and Naresh Debidin, Director, Project Development - Federal. Gentlemen, we look forward to your presentation, which will be followed by questions from the senators. Please proceed.

Naresh Debidin, Director, Project Development - Federal, PPP Canada: Good evening, and thank you, chair, honourable senators, the clerk and staff for the invitation to appear this evening before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

I'm pleased to be here on behalf of PPP Canada, along with my colleague Stefan Dery, to answer any questions that you may have with respect to the use of public-private partnerships, or P3s, and their use by First Nations to help to meet their infrastructure needs.

Let me begin by explaining our roles within PPP Canada. As Director of Project Development, I work with federal departments and agencies to assess capital projects for P3

ne devrait pas être la même qui participe à la gestion du projet PPP par la suite. Nous avons pensé que cela pouvait être perçu comme un conflit d'intérêts et qu'il fallait résoudre ce problème.

#### Le sénateur Enverga: Merci.

La vice-présidente: Merci de votre témoignage de ce soir, madame Lysyk. Il nous a éclairés et il est arrivé au bon moment. Votre rapport est très récent, aussi à jour que possible. Si je vous ai bien comprise, vous nous avez parlé des avantages et des inconvénients des PPP et vous nous avez dit que pour l'avenir, il faudrait faire attention et examiner les PPP ainsi que les contrats avec le secteur privé. Vous nous avez dit que la formule était peutêtre bonne dans un cas, mais pas dans un autre, qu'il ne fallait pas nécessairement en choisir un plutôt que l'autre et que l'un pouvait répondre plus précisément à certains besoins que l'autre.

Merci beaucoup d'avoir pris le temps de comparaître ce soir et de nous avoir fait votre exposé.

Mme Lysyk: À en juger par vos questions et les sujets que vous avez abordés, si vous n'avez pas encore lu le rapport, il pourrait vous être utile. Il s'agit d'un document publié par le Columbia Institute en Colombie-Britannique qui traite des besoins en infrastructure, des traitements des eaux usées et de choses qui pourraient être pertinentes pour votre comité. Je peux en laisser un exemplaire que vous pourrez photocopier. Cela ne faisait pas partie des documents que je vous ai remis, mais étant donné les questions que vous m'avez posées, je crois qu'il vous sera utile

La vice-présidente : Nous allons le remettre à notre analyste.

Mme Lysyk: Merci de m'avoir reçue. C'est un honneur pour moi d'avoir été invitée.

La vice-présidente : Merci de votre déclaration.

Chers collègues, au cours de notre deuxième heure de cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, nous allons accueillir, de PPP Canada, Stefan Dery, directeur, Investissements, et Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux. Messieurs, nous avons hâte d'entendre votre déclaration après laquelle les sénateurs vous poseront leurs questions. Allez-y.

Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux, PPP Canada: Bonsoir et merci, monsieur le président, honorables sénateurs, madame la greffière et membres du personnel, de m'avoir invité à prendre la parole devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Je suis heureux de représenter PPP Canada, avec mon collègue Stefan Dery, pour répondre à vos questions concernant les partenariats public-privé, ou PPP, et la façon dont ils peuvent être utilisés par les Premières Nations pour les aider à répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure.

Premièrement, permettez-moi de prendre un moment pour expliquer nos rôles au sein de PPP Canada aux membres du comité. En tant que directeur du Développement des projets viability and develop robust analysis of procurement options aimed at maximizing value for taxpayers. My colleague Stefan Dery is our Director of Investments, and he works with P3 Canada Fund recipients to ensure well-structured procurements that realize that value for taxpayers.

# [Translation]

As PPP Canada's Chief Financial Officer already mentioned before this committee, P3s are a long-term, performance-based approach to procuring public infrastructure where the private sector assumes a major share of the risks related to the financing, delivery, and the performance of infrastructure, from design and structural planning, right through to long-term maintenance. This means that governments do not begin to pay for the asset until it is built, and that a substantial portion is paid over the life of the asset only if it is properly maintained and performs according to pre-established standards.

### [English]

Financing a P3 project is not funding a P3 project. P3s are not a source of funding or capital for First Nations. The approach cannot replace a fiscal commitment to address infrastructure needs. There will always be an obligation to repay this private financing over the long term of the P3 contract. This might prompt you to wonder about the value of private sector financing. The financing component of a P3 contract forces the private sector to provide the capital necessary to deliver the required infrastructure and brings with it the increased costs of private sector borrowing. This cost is offset by the benefits of enhanced due diligence and third-party oversight, both of which are critical to delivering the on-time and on-budget reputation that P3s have earned. In addition, private sector financing keeps the private sector fully engaged in meeting its obligations as doing so is the only mechanism through which it will be repaid.

Contrary to what you have been told, First Nation communities are indeed eligible to receive funding under the P3 Canada Fund. In fact, the definition of eligible recipients was broadened in 2014 to make First Nations and Inuit communities eligible. The P3 Canada Fund allows for various types of support, such as contributions, repayable contributions and loans, but none of them take the form of a return-based equity stake. In fact, of the \$1.3 billion committed under the fund, only one instance has had any repayability component. PPP Canada considers repayability where the asset is expected to generate meaningful revenue.

fédéraux, je travaille avec les ministères et les organismes fédéraux afin d'évaluer les projets en immobilisations pour établir la viabilité des PPP. De plus, je dirige les analyses détaillées des modes de réalisation en vue de maximiser la valeur pour les contribuables. Mon collègue, Stefan Dery, est notre directeur des Investissements et il travaille avec les bénéficiaires du Fonds PPP Canada afin d'optimiser leurs approvisionnements en PPP, créant ainsi une valeur pour les contribuables.

#### [Français]

Comme le dirigeant principal des finances de PPP Canada l'a déjà mentionné au comité, les PPP représentent une approche d'approvisionnement en infrastructure publique à long terme fondée sur le rendement. Dans un PPP, le secteur privé assume la majeure partie des responsabilités en matière de risques et de financement pour la mise en place et le fonctionnement des infrastructures, et ce, à compter de la conception jusqu'à l'entretien à long terme. Cela signifie que le gouvernement ne paie pas pour l'actif avant qu'il soit construit et qu'une partie substantielle est payée pendant la durée de vie de l'actif seulement s'il est entretenu de façon appropriée et qu'il satisfait à des normes préétablies.

#### [Traduction]

Une contribution financière dans un projet en PPP n'est pas l'équivalent d'un financement. Les PPP ne constituent pas une source de financement ni de capital pour les Premières Nations. L'approche ne peut pas remplacer un engagement financier pour répondre aux besoins en matière d'infrastructure. Cela vous amène peut-être à vous interroger au sujet de la valeur du financement du secteur privé. Le volet de financement d'un contrat de PPP force le secteur privé à se procurer son propre financement pour réussir à respecter les exigences d'un projet en PPP. Même s'il y a un coût à cela, celui-ci est compensé par les avantages d'un contrôle préalable accru et la surveillance par une tierce partie qui sont des éléments clés permettant aux PPP d'être réalisés dans les délais et les budgets établis. En outre, le financement du secteur privé fait en sorte que le secteur privé s'engage pleinement à répondre à ses obligations puisque c'est le seul mécanisme par lequel il sera remboursé.

Contrairement à ce qu'on vous a peut-être dit, les collectivités des Premières Nations sont en effet admissibles au financement du Fonds PPP Canada. En fait, la définition des bénéficiaires admissibles a été élargie en 2014 pour permettre aux collectivités inuites et des Premières Nations d'être admissibles. Le Fonds PPP Canada permet d'octroyer différents types d'aide financière comme des contributions ou des prêts et des contributions remboursables, mais cette aide ne prend jamais la forme d'une participation en capital basée sur le rendement. En fait, parmi les 1,3 milliard de dollars d'aide financière annoncée par le Fonds PPP Canada, seulement un de ces projets est remboursable. PPP Canada envisage le remboursement lorsque l'on s'attend à ce que l'actif génère des revenus importants.

In addition to the P3 Canada Fund, First Nations communities also have access to a number of other federal funding sources for their infrastructure needs. These include the new Building Canada Fund and a variety of programs at Aboriginal Affairs. Furthermore, many of these other funding sources are also able to provide funding for P3s.

### [Translation]

The P3 Canada Fund is a merit-based program targeting full-scope P3s, more specifically a design-build-finance-operatemaintain or DBFOM model. Since P3 procurement differs from a traditional procurement method, we recognize that not all eligible recipients, such as first Nations, may have the experience and capacity necessary to develop a P3 and bring it to market.

# [English]

There are a number of areas where First Nation communities face challenges in implementing a P3. First, with funding, First Nations themselves do not have the taxation powers of the federal, provincial or municipal governments and, therefore, cannot provide the same assurance of payment that governments can.

Second, First Nation communities might face challenges related to their internal governance, limited technical capacity and unpredictable election cycles. All of these contribute to deterring the private sector from wanting to put its capital at risk. These challenges also impair the capacity of First Nation communities to manage the long-term, performance-based contractual relationships created by P3s.

Finally, First Nation communities face a challenge of scale. P3s are most well-suited to larger projects. Individual First Nation communities, by virtue of their size, are unlikely to have projects meeting the market's expectations for size and value. This dynamic is not restricted to First Nations, as we see similar challenges among small municipalities.

Overcoming this challenge is a central motivator of our work with the Atlantic Policy Congress in Atlantic Canada. The Atlantic Policy Congress, or APC, is looking at the upgrade and replacement of a number of water and waste-water systems in more than 30 First Nations communities. PPP Canada has been working with the APC and Aboriginal Affairs for the past three years to help in the development of this project.

To help address these challenges faced by First Nations, PPP Canada continues to do outreach with First Nation communities across the country and works with Aboriginal Affairs as potential projects are identified. P3s have proven successful in areas where

En plus du Fonds PPP Canada, les collectivités des Premières Nations ont aussi accès à différentes sources fédérales de financement pour leurs besoins en infrastructure. Citons notamment le Nouveau Fonds Chantiers Canada et divers programmes à Affaires autochtones. De plus, bon nombre de ces sources de financement peuvent fournir une aide financière aux PPP.

### [Français]

Le fonds PPP Canada est un programme fondé sur le mérite qui cible l'ensemble de la portée des PPP, plus particulièrement un modèle de conception, de construction, de financement, d'entretien et d'exploitation aussi appelé le modèle CCFEE. Puisque l'approvisionnement en PPP est différent des méthodes d'approvisionnement traditionnelles, nous reconnaissons que les bénéficiaires admissibles, comme les Premières Nations, n'ont peut-être pas toute l'expérience ni les capacités nécessaires pour élaborer un PPP et le réaliser.

# [Traduction]

Les collectivités des Premières Nations éprouvent de la difficulté à mettre un PPP en œuvre à certains égards. Tout d'abord, pour ce qui est du financement, les Premières Nations elles-mêmes n'ont pas les pouvoirs de taxation des gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux et, par conséquent, ne peuvent pas fournir les mêmes garanties de paiement que le gouvernement.

Deuxièmement, les collectivités des Premières Nations peuvent avoir de la difficulté avec leur gouvernance interne, leur capacité technique limitée et leurs cycles électoraux imprévisibles. Tous ces facteurs contribuent à décourager le secteur privé à exposer son capital au risque. Ces difficultés diminuent aussi la capacité des collectivités des Premières Nations de gérer les relations contractuelles à long terme axées sur le rendement créées par les PPP

Finalement, les collectivités des Premières Nations sont confrontées à un défi de taille. Les PPP se prêtent bien à des projets d'envergure et, en raison de leur taille, il est peu probable que les projets des collectivités des Premières Nations répondent aux attentes du marché quant à la taille et à la valeur. Cette dynamique ne se limite pas aux Premières Nations puisque les petites municipalités sont aussi confrontées à des défis semblables.

Surmonter cette difficulté est un facteur essentiel de notre travail avec l'Atlantic Policy Congress dans le Canada atlantique. L'Atlantic Policy Congress, l'APC, s'intéresse à la modernisation et au remplacement de certaines infrastructures de traitement de l'eau et des eaux usées dans plus de 30 collectivités de Premières Nations. PPP Canada travaille avec l'APC et Affaires autochtones depuis trois ans pour contribuer à l'élaboration de ce projet.

Pour surmonter ces difficultés, PPP Canada continue à collaborer avec les collectivités des Premières Nations du pays et travaille avec Affaires autochtones lorsque les projets sont définis. Les PPP ont fait leurs preuves dans des domaines où les

First Nations have the greatest needs, such as health care facilities, schools, and water and waste-water systems. We are committed to supporting First Nations in the development of their potential P3 projects.

We hope that this helps in clarifying some of the misinformation you may have heard from a variety of witnesses, and we look forward to your questions. Thank you.

**The Deputy Chair:** Thank you. Mr. Dery, are you also going to give a brief presentation?

Stefan Dery, Director, Investments, PPP Canada: No, I am not.

**The Deputy Chair:** Thank you for the presentation. It's very clear. Perhaps I will start with some general questions.

I know that, on our trip, in our hearings, I think in Thunder Bay, there was talk of a number of First Nations getting together because of the need to have enough projects or a large enough project that it would be suitable for something like a P3. You are indicating that this has been ongoing with the Atlantic Policy Congress, where you have 30 First Nations working together.

Can you tell us where that's at? Are you close to finalizing something? How has the progress been on that?

Mr. Debidin: The APC project is proceeding well, but I would characterize it as still having a lot of work to do. We are currently at the phase of engaging technical advisors to do work on the technical planning of these water and waste-water systems and simultaneously continuing to develop the government mechanisms to bring the communities together and to determine how they are going to work and manage this relationship on an ongoing basis.

The Deputy Chair: When the P3 is finalized, do you think that the groundwork that you've done here can be applied to other regions of the country? Will you be able to have a protocol that could be applied elsewhere, let's say in northern Ontario?

Mr. Debidin: I think that's certainly the hope. A huge part of the value of APC initiative is the demonstration effect. Of course, the applicability of that model is always going to depend on having a group of communities with similar, compatible needs, and an ability and willingness to work together is always going to be a critical requirement.

The Deputy Chair: You say you have been working with the Atlantic Policy Congress for about three years. Is that the normal length of time that would be taken if you were working, let's say, with several small municipalities? Is that just a factor involved with smaller groups that are working together, or is there some specific barrier?

**Mr. Debidin:** Every situation is different. I would say that that length of time is not unusual. Even when you're dealing with a large, sophisticated jurisdiction, planning through a large undertaking always takes time and energy.

Premières Nations en ont le plus besoin, notamment les établissements de santé, les écoles ainsi que les installations de traitement de l'eau et des eaux usées. Nous sommes déterminés à aider les Premières Nations à élaborer leurs projets de PPP potentiels.

Nous espérons que cela permet de clarifier les fausses informations que vous avez entendues de la part de différents témoins. C'est avec plaisir que nous répondrons à vos questions. Merci.

La vice-présidente : Merci. Monsieur Dery, faites-vous également un bref exposé?

Stefan Dery, directeur, Investissements, PPP Canada: Non, je n'en fais pas.

La vice-présidente : Merci de votre exposé. Il était très clair. Peut-être vais-je commencer avec des questions d'ordre général.

Je sais que, lors de notre voyage, pendant les audiences à Thunder Bay, je crois, on a parlé d'un certain nombre de Premières Nations qui se rassemblaient parce qu'il fallait suffisamment de projets ou un projet assez grand pour un PPP. Vous dites que c'est en cours avec l'Atlantic Policy Congress, où 30 Premières Nations travaillent ensemble.

Pourriez-vous nous dire où en sont les choses? Êtes-vous sur le point de terminer un projet? Les choses progressent-elles?

M. Debidin: Le projet de l'APC progresse bien, mais je dirais qu'il reste encore beaucoup de travail à faire. Nous sommes en train de discuter avec les conseillers techniques pour nous pencher sur la planification technique des systèmes de traitement de l'eau et des eaux usées tout en continuant d'élaborer les mécanismes de gouvernance pour réunir ces communautés et pour déterminer comment elles vont continuer de collaborer et de gérer cette relation.

La vice-présidente : Lorsque le PPP sera définitif, croyez-vous que le travail de base que vous aurez fait pourra s'appliquer à d'autres régions du pays? Aurez-vous un protocole qui pourra être utilisé ailleurs, comme dans le Nord de l'Ontario?

M. Debidin: Je crois que c'est ce que nous espérons. Une grande partie de la valeur de l'initiative de l'APC découle de l'effet d'émulation. Bien sûr, l'applicabilité du modèle dépendra du fait d'avoir un groupe de communautés qui ont des besoins semblables et compatibles, et la capacité et la volonté de travailler ensemble seront toujours essentielles.

La vice-présidente: Vous dites que vous travaillez avec l'Atlantic Policy Congress depuis environ trois ans. Est-ce la durée normale que cela prendrait si vous travailliez avec, disons, plusieurs petites municipalités? Est-ce une réalité qui touche les plus petits groupes qui collaborent, ou est-ce qu'il y a un obstacle particulier?

M. Debidin: Chaque situation est différente. Je dirais que la durée n'est pas inhabituelle. Même lorsque l'on fait affaire avec une grande administration sophistiquée, la planification d'un grand projet prend toujours du temps et de l'énergie.

To give an example, in the federal space there have been two large P3 projects: one for the RCMP "E" Division in British Columbia and the other for the Communications Security Establishment here in Ottawa. Both of those projects had gestation cycles of 10 years plus. So the planning horizon is often long.

When we're talking about APC or First Nations, maybe the projects aren't as big as those two examples, but relative to the communities undertaking them, they're sufficiently complex that you're going to see longer gestation cycles, definitely.

The Deputy Chair: I will ask one more short question. You say that P3s have proven successful in areas where First Nations have the greatest needs, and then you list health care facilities, schools and water and waste-water facilities. Do you have any examples where this has been successful, where something has taken off?

**Mr. Debidin:** In the First Nation context, unfortunately, none we can find. Certainly the examples of success have come more in the provincial space. For example, Ontario has had huge success with hospitals, and we're seeing more and more waste-water systems.

Senator Enverga: Thank you for your presentation.

You mentioned in your report that PPP Canada continues to do outreach with the First Nation communities across the country and works with AANDC as projects are identified. How successful are you? Have you met and seen every kind of First Nation? I know you're saying who has the most need, that's the one you were successful with.

What kind of conditions do you give them? Do they have to be in a certain location? What about remote locations? How successful are you with those? Normally those are the ones that need the most.

**Mr. Debidin:** The remote location question has come up on a few occasions and we heard it earlier today. Certainly remote locations add an element of complexity to the project, but I don't think that's a uniform issue.

I think my colleague Stef can probably talk a bit about Iqaluit Airport. Iqaluit is fairly remote, but it's a bit different, contrasting it with a location that's remote but not a capital, for example. There are different kinds of remote that you can think about.

In Iqaluit, we have a case where you're northern and remote, but you have a large airport. That P3 procurement has been successful and construction is under way. There you have a project of a certain size and certain market appeal, but where you try to translate that remoteness to maybe the northern Prairie provinces or northern Ontario or something like that, where the population is still low and you don't have the concentration

Par exemple, au fédéral, il y a eu deux grands projets en PPP: un pour la Division E de la GRC en Colombie-Britannique et l'autre pour le Centre de sécurité des télécommunications ici à Ottawa. Ces deux projets ont eu des cycles de gestation de 10 ans ou plus. Alors l'horizon de planification est souvent long.

En ce qui concerne l'APC et les Premières Nations, peut-être que ces projets ne sont pas aussi gros que ces deux exemples, mais par rapport aux communautés qui les entreprennent, ils sont suffisamment complexes pour qu'il y ait de longs cycles de gestation, absolument.

La vice-présidente : Je vais poser une dernière question brièvement. Vous dites que les PPP ont fait leur preuve dans les domaines où les Premières Nations en ont le plus besoin, et vous avez nommé les établissements de santé, les écoles et les installations de traitement de l'eau et des eaux usées. Avez-vous des exemples de réussite, où un projet a été mis en œuvre?

M. Debidin: Malheureusement, pour les Premières Nations, nous n'en avons pas. Il y a plus d'exemples de réussite au provincial. Par exemple, l'Ontario a connu beaucoup de succès avec les hôpitaux, et on voit de plus en plus de systèmes de traitement des eaux usées.

Le sénateur Enverga : Merci de votre exposé.

Vous avez dit dans votre rapport que PPP Canada continue de collaborer avec les collectivités des Premières Nations du pays et travaille avec AADNC lorsque les projets sont définis. À quel point avez-vous du succès? Avez-vous rencontré et vu tous les types de Premières Nations? Je comprends que vous dites que vous connaissez le plus de succès avec celles qui en ont le plus besoin.

Quel genre de conditions leur offrez-vous? Est-ce qu'elles doivent être à certains endroits? Qu'en est-il des régions éloignées? Quel genre de succès avez-vous dans ce cas-là? Ce sont normalement celles qui ont les plus grands besoins.

**M. Debidin :** La question des régions éloignées a été mentionnée à quelques occasions et elle a été soulevée plus tôt aujourd'hui. L'éloignement ajoute certainement un élément de complexité au projet, mais ce n'est pas partout pareil.

Je pense que mon collègue Stef peut probablement parler un peu de l'aéroport d'Iqaluit. Iqaluit est assez éloignée, mais c'est un peu différent, si l'on compare avec un autre endroit qui est éloigné mais qui n'est pas une capitale, par exemple. On peut penser à différents types d'endroits éloignés.

Iqaluit est une ville du Nord éloignée, mais il y a un grand aéroport. L'approvisionnement pour un projet en PPP s'est fait efficacement et la construction est en cours. C'est un projet d'une certaine taille qui a un certain attrait pour le marché, mais si l'on essaie de faire la même chose dans le nord des provinces des Prairies ou de l'Ontario ou dans des régions de ce genre, où la population est faible et n'est pas concentrée comme à Iqaluit, et

maybe of Iqaluit and you don't have a project as big as maybe an airport, there are different nuances to that question of remoteness.

This is all to say it's not something you can't overcome, but it's definitely something you have to pay good attention to.

**Mr. Dery:** To add to your question on that, P3s are a great model in terms of allowing for private-sector innovation and innovation in terms of how to design and build a facility under unique circumstances where the private sector can bring its expertise to address unique challenges. The P3 allows the flexibility to the private partner.

Some great examples in terms of the Iqaluit Airport, in terms of how the private partner is or how to use a unique design approach in addressing some of the conditions — the permafrost and building the facility — and how to bring materials up in an efficient manner, from that perspective.

**Senator Enverga:** How about the financing? What do you require of the First Nations? Do they have to come up with a certain percentage, or does it depend on what you expect on that kind of project?

**Mr. Dery:** That goes back to the funding-versus-financing issue that we brought up. P3s are a financing solution and not a funding solution.

In terms of when you're assessing a project on a case-by-case basis, you want to ensure there is sufficient private-sector finance at risk to make sure that the project company in question is sufficiently incentivized to perform its obligation under a P3 contract. There is a sort of balance in terms of identifying what that adequate private finance component is in the project.

**Mr. Debidin:** Generally speaking, in the classic P3 model that we tend to talk about here in Canada, the public-sector side of the transaction isn't putting any of its funding available until the assets are built.

If we were to replace government with First Nation community, the requirements that the market would look to for that community are a very strong assurance that the payment stream associated with that contract over 20, 25 or 30 years is a payment stream that they can count on. That is something that we touched on in our remarks. That's something that governments are very well positioned to do and is a bigger challenge for First Nation communities.

The other thing that the market will look for is a predictability of process and predictability over the long term in managing that contract. Those are some of the challenges that come up in that space.

It's certainly talked about in the space of financing, because those are the preoccupations of the people putting their capital up to deliver these projects. They want some assurance that that repayment capacity is there over the long term. où il n'y a pas un aussi gros aéroport, cela ajoute donc différentes nuances à l'éloignement.

Tout cela pour dire que ce ne sont pas des difficultés impossibles à surmonter, mais il faut y porter bien attention.

M. Dery: Pour poursuivre dans la même veine, les PPP sont un excellent modèle qui permet l'innovation du secteur privé, l'innovation en matière de conception, et qui permet au secteur privé d'utiliser son expertise pour faire face à des défis uniques pour construire dans des circonstances différentes. Le PPP donne de la latitude au partenaire privé.

L'aéroport d'Iqaluit fournit donc d'excellents exemples quant à la façon dont le partenaire privé utilise une approche de conception unique pour s'adapter à certaines conditions — le pergélisol et la construction des installations — et pour faire venir les matériaux de façon efficace.

Le sénateur Enverga : Qu'en est-il du financement? Qu'exigezvous des Premières Nations? Est-ce qu'elles doivent fournir un certain pourcentage, ou est-ce que cela dépend des attentes par rapport au projet?

**M. Dery:** Cela revient à la question du financement par rapport à la contribution financière que nous avons mentionnée. Les PPP sont une solution de financement, pas une solution pour la contribution financière.

Lorsqu'on évalue chaque projet, on veut s'assurer qu'il y a suffisamment de capitaux du secteur privé à risque pour que l'entreprise en question soit assez encouragée à respecter ses obligations en vertu du contrat du PPP. Il faut trouver un équilibre par rapport au financement privé adéquat dans le cadre du projet.

M. Debidin: Généralement, pour le modèle classique de PPP dont nous avons tendance à parler ici au Canada, le secteur public n'investit pas de fonds tant que les actifs ne sont pas construits.

Si on remplace le gouvernement par une collectivité des Premières Nations, le marché exigerait de cette communauté d'importantes garanties que la source de paiement associée au contrat sur 20, 25 ou 30 ans est une source fiable. C'est quelque chose que nous avons mentionné dans notre exposé. C'est quelque chose que les gouvernements sont bien placés pour faire, mais c'est plus difficile pour les collectivités des Premières Nations.

Le marché voudra aussi que le processus et la gestion à long terme du contrat soient prévisibles. Voilà certains des enjeux dans ce domaine.

Voilà ce dont on parle en matière de financement, parce c'est la préoccupation des gens qui investissent leurs capitaux pour réaliser ces projets. Ils veulent l'assurance que la capacité de remboursement existe à long terme.

**Senator Enverga:** When you say you need some assurance, is it assurance from the First Nation or assurance from the government?

**Mr. Debidin:** Assurance from someone who has the clout or credit-worthiness to make that assurance.

Mr. Dery: Further to that question, the market will, through the procurement process, ensure that the project is an attractive project, bankable and that there is a funding stream for them to participate. Ultimately, if there are challenges associated with funding a project, there may be questions and issues as proponents go through the procurement process. Fundamentally there has to be a funding stream present for them to be interested in the project.

**Senator Enverga:** Being the government here, what would you suggest? I'm pretty sure that not of all these contracts are successful. What do you think the government should do to make every funding project, every project a success? Is there anything we can do?

Mr. Debidin: If, when you are talking about contracts, you mean P3 contracts, for success, we can't think of any example where a Canadian P3 has gone to market and not been successful and hasn't been delivered on time, et cetera. There's not something that's really critical in a failing that needs to be addressed by the government around the model itself. It's more the challenges of applying that model to what are very small communities and projects that have a particular sort of governance associated with them. Those are the things we're trying to overcome through the APC work; we're trying to find ways around them.

Senator Raine: Thank you very much. Irving Leblanc, acting director of housing and infrastructure at the AFN, told the committee that funding agreements for most communities from AANDC are for 1- to 5-year periods, where P3s need a 20- to 30-year payback. The same concern was raised in the testimony of Mark Romoff from The Canadian Council for Public-Private Partnerships.

In your opinion, are the short-term funding agreements that First Nations receive from AANDC a barrier to moving forward on P3s on reserve? If so, what could be done to address this?

**Mr. Debidin:** They certainly pose a challenge. I think that issue speaks to that assurance of payment stream. It's an impediment. It's not something that we would necessarily have a view on how to resolve, but it's certainly an impediment.

**Senator Raine:** As a follow-up, with the Atlantic Policy Congress you have a lot of different First Nations, some bigger with own-source revenues and some smaller. How are you managing to pull them together, or do you know how they are being pulled together to actually move forward, given these sort of short-term funding periods from AANDC?

Le sénateur Enverga : Lorsque vous dites que vous avez besoin d'assurance, est-ce de la part des Premières Nations ou du gouvernement?

**M. Debidin :** L'assurance de quelqu'un qui a l'influence ou la solvabilité pour le faire.

M. Dery: À ce sujet, pendant le processus d'approvisionnement, le marché s'assurera que le projet est attirant et rentable et qu'il y a une source de financement pour pouvoir participer. S'il y a des défis en matière de financement du projet, il y aura des questions et des enjeux qui seront soulevés pendant que les promoteurs franchissent les étapes du processus d'approvisionnement. Fondamentalement, il faut une source de financement pour qu'ils s'intéressent au projet.

Le sénateur Enverga: Puisque nous sommes le gouvernement, que proposez-vous? Je suis certain que ce ne sont pas tous les contrats qui fonctionnent bien. Que croyez-vous que le gouvernement devrait faire pour que chaque projet de financement, que chaque projet soit fructueux? Y a-t-il quelque chose que nous pouvons faire?

M. Debidin: Si, quand vous parlez de contrats, vous parlez de contrats de PPP et de leur succès, nous n'avons pas d'exemple où un projet en PPP canadien a été présenté sur le marché, n'a pas réussi et n'a pas été exécuté à temps, et cetera. Il n'y a pas de lacunes graves dans le modèle que le gouvernement devrait régler. Il s'agit plutôt des défis pour appliquer le modèle dans de très petites communautés et de très petits projets où l'on retrouve une sorte particulière de gouvernance. Voilà des obstacles que nous essayons de surmonter par l'entremise du travail que nous faisons avec l'APC; nous essayons de trouver des solutions.

La sénatrice Raine: Merci beaucoup. Irving Leblanc, directeur intérimaire du logement et des infrastructures de l'APN, a dit au comité que les accords de financement d'AADNC pour la plupart des communautés sont pour des périodes de 1 à 5 ans, alors que les PPP ont besoin d'une période de recouvrement de 20 à 30 ans. La même préoccupation a été soulevée par Mark Romoff, du Conseil canadien pour les partenariats public-privé.

D'après vous, est-ce que les accords de financement à court terme que les Premières Nations reçoivent d'AADNC constituent un obstacle à l'utilisation des PPP dans les réserves? Si oui, que pourrions-nous faire?

M. Debidin: Ils présentent certainement un défi. Cela revient à la garantie de la source de paiement. C'est un obstacle. Nous n'avons pas nécessairement une opinion sur la façon de résoudre le problème, mais il s'agit certainement d'un obstacle.

La sénatrice Raine: Pour poursuivre sur le sujet, dans l'Atlantic Policy Congress, il y a beaucoup de Premières Nations, certaines plus grandes avec leurs propres revenus, et d'autres plus petites. Comment arrivez-vous à les rassembler, ou savez-vous comment on les rassemble afin de pouvoir aller de l'avant, étant donné le financement à court terme d'AADNC?

**Mr. Debidin:** AANDC is very much a part of that process and is involved in our work with them. They are aware of how that process is developing and what implications that might have for their programming going forward.

As to what is pulling the First Nations together, it very much seems to be a common pressing need and usually, as we see in these cases, it's the particular personalities involved unified around that one need.

**Senator Raine:** I guess it helps because they're all really geographic and they are the same Nation, if you like, in a greater sense.

In your opinion, does it look like AANDC will go to a longerterm model if they manage to pull it together?

Mr. Debidin: I can't speak to that, unfortunately.

**Senator Raine:** But logically they would have to, if it was going to work

Mr. Debidin: That's a sound conclusion.

Senator Raine: Thank you.

Senator Moore: Thank you, witnesses, for being here. I just want to go back to a question that Senator Dyck asked. At the end of your brief, you say "P3s have proven successful in areas where First Nations have the greatest needs — health care facilities, schools, water and waste-water facilities." But did you say that none of these successful projects have been on First Nations? Is that right?

Mr. Debidin: That's right.

**Senator Moore:** This almost reads like — okay.

**Mr. Debidin:** The example was intended to show that the model has been successful in delivering exactly the same types of assets that First Nations have a need for, not to suggest that there had been successful examples in First Nations communities.

Senator Moore: Okay. I didn't understand that.

With regard to the Atlantic Policy Congress project, that's between PPP Canada and these 30 First Nations, what role does the department have?

**Mr. Debidin:** The department is a party to that discussion and that involvement. They're very active in that work. As I understand it, they are a critical enabler financially of that work being under way.

Senator Moore: They're a critical enabler?

Mr. Debidin: With funding to make that work.

**Senator Moore:** So will they put up the money or will they guarantee?

**Mr. Debidin:** They're assisting in funding the project development work that's happening right now.

**M. Debidin :** AADNC fait partie intégrante du processus et participe à notre collaboration avec elles. Le ministère voit ce qui se passe et les effets que cela pourrait avoir sur ses programmes à l'avenir.

Pour ce qui est de réunir ces Premières Nations, cela semble être un besoin pressant, et habituellement, comme on le voit dans ces cas-là, les personnes concernées se mobilisent pour répondre à ce besoin.

La sénatrice Raine: Je pense que le rapprochement géographique et le fait qu'elles font partie d'une même nation aident, au sens large.

D'après vous, pensez-vous qu'AADNC pensera à un modèle à plus long terme s'il réussit à gérer ce projet?

M. Debidin: Je ne le sais pas, malheureusement.

La sénatrice Raine: Mais logiquement, il devrait, pour que cela fonctionne.

M. Debidin: C'est une bonne conclusion.

La sénatrice Raine: Merci.

Le sénateur Moore: Merci aux témoins d'être ici. Je veux revenir à la question posée par la sénatrice Dyck. À la fin de votre mémoire, vous indiquez que « les PPP ont fait leurs preuves dans des domaines où les Premières Nations en ont le plus besoin, notamment les établissements de santé, les écoles ainsi que les installations de traitement de l'eau et des eaux usées ». Mais avezvous dit qu'aucun de ces projets fructueux n'a été mené à bien dans des Premières Nations? Est-ce exact?

M. Debidin: C'est exact.

Le sénateur Moore : Alors on comprend presque que — ça va.

M. Debidin: L'exemple visait à démontrer que le modèle a réussi à construire exactement le genre d'actifs dont les Premières Nations ont besoin, et non pas à laisser entendre qu'il y a eu des exemples de projets réalisés dans des collectivités des Premières Nations.

Le sénateur Moore : Bien. Ce n'est pas ce que j'avais compris.

En ce qui concerne le projet de l'Atlantic Policy Congress, entre PPP Canada et ces 30 Premières Nations, quel est le rôle du ministère?

M. Debidin: Le ministère participe aux discussions. Il est très actif dans ce projet. D'après ce que je comprends, il est un catalyseur financier essentiel pour le travail en cours.

Le sénateur Moore : Il est un catalyseur essentiel?

M. Debidin: Avec le financement pour que le projet fonctionne.

Le sénateur Moore: Alors est-ce qu'il fournira des fonds ou des garanties?

M. Debidin: Il aide à financer les travaux d'élaboration du projet qui sont en cours actuellement.

**Senator Moore:** Okay, but Senator Raine asked the key question here. This is not going to be a five-year thing. Most of these projects are quite long and there's always been an obligation to repay the private financing. How does that philosophy or need work with regard to the culture within the department to do one-, two-, three-, or four-year financings? How do you handle that?

**Mr. Debidin:** That's a challenge AANDC will have to resolve. **Senator Moore:** They will have to resolve it. Okay.

It's interesting. In your remarks you say, on page 2, "Contrary to much of what we might have been told," and later on, "We hope this helps to clarify some of the misinformation you may have heard."

Tell us about that. I guess this must have been evidence presented by other witnesses. What were those things that you want to make sure to clarify here?

**Mr. Debidin:** Critically that First Nations are eligible recipients under the P3 Canada Fund. Obviously, in preparing to be here tonight, we reviewed past testimony and identified a few key things. That was one of them.

The other one was that P3 Canada or the P3 Canada Fund's involvement in projects is based on putting up to 25 per cent of the equity necessary to make these projects go and expecting a return. That is not how our fund operates. We wanted to clarify that our support usually takes the form of contributions, repayable contributions, et cetera.

There seemed to be a persistent confusion among some of the testimony between the funding and financing aspect. Those were some of the key things we wanted to talk about.

**Mr. Dery:** Another clarification as well was that the P3 Canada Fund would sort of only focus on projects where there was a revenue component, for instance. We just wanted to make sure that was clarified.

Senator Moore: We heard evidence from one witness that I think P3 Canada puts up some money to assist in the preparation of the brief of the proposal. I forget the witness, but I think the person said that's what happened with regard to a project in Winnipeg, but that there was a similar project with regard to some First Nations and that contribution I guess that let them put together their project plan was pulled by P3 Canada. Is that so?

Mr. Debidin: I can't speak to the specifics of those projects, but we take a merit-based approach to our applications and how we handle them. The terms and conditions governing our program tend to evolve over time. As I mentioned, in 2014 the eligible recipients were broadened out. There are supports that we can offer today that we couldn't offer back in the past. So it's difficult to sort of address that without going into the details of one project, which we're not in a position to do.

**Senator Moore:** Anybody else around the table remember that? That was the evidence we heard.

Le sénateur Moore: Bien, mais la sénatrice Raine a posé la question clé. Il ne s'agit pas d'un projet sur cinq ans. La plupart de ces projets sont assez longs et on a toujours l'obligation de rembourser le financement privé. Comment est-ce que cette philosophie ou ce besoin s'insère dans la culture du ministère d'offrir du financement sur un, deux, trois ou quatre ans? Comment gérez-vous cela?

M. Debidin: C'est un problème qu'AADNC devra résoudre.

Le sénateur Moore : Le ministère devra le résoudre. Bien.

C'est intéressant. Dans votre exposé, à la page 2, vous dites, « contrairement à ce qui vous a peut-être été dit », et plus loin, « nous espérons que cela permet de clarifier les fausses informations que vous avez entendues ».

Dites-nous-en plus à ce sujet. J'imagine qu'il s'agit de déclarations d'autres témoins. Qu'est-ce que vous vouliez clarifier?

M. Debidin: Essentiellement, je voulais clarifier que les Premières Nations sont admissibles au Fonds PPP Canada. Bien sûr, pour nous préparer à notre comparution de ce soir, nous avons examiné les témoignages précédents et relevé certains points. C'en était un.

L'autre était que la participation de PPP Canada ou du Fonds PPP Canada dans les projets dépendait d'un investissement de 25 p. 100 des capitaux nécessaires et de l'attente d'un rendement. Notre fonds ne fonctionne pas de cette façon. Nous voulions clarifier que notre appui prend généralement la forme de contributions, de contributions remboursables, et cetera.

Il semble y avoir une confusion qui persiste dans certains témoignages entre les contributions financières et le financement. Voilà certains aspects dont nous voulions parler.

**M. Dery:** Nous voulions aussi clarifier ce qui a été dit par rapport au Fonds PPP Canada, qui se concentrerait seulement sur des projets où il y avait une source de revenu, par exemple. Nous voulions nous assurer de clarifier cette information.

Le sénateur Moore: Un témoin nous a dit, je pense, que PPP Canada offre de l'aide financière pour la préparation du mémoire du projet. J'oublie le témoin, mais je pense qu'il a parlé d'un projet à Winnipeg où il y avait un projet semblable avec une Première Nation et que PPP Canada a retiré sa contribution servant à la préparation du plan du projet. Est-ce vrai?

M. Debidin: Je ne peux pas parler de ce projet en particulier, mais je peux vous dire que nous adoptons une approche à l'égard des demandes fondée sur le mérite. Les conditions qui régissent notre programme évoluent. Comme je le disais, en 2014, nous avons élargi les critères d'admissibilité. De nos jours, on offre des services qu'on n'offrait pas par le passé. Il est donc difficile de répondre à votre question sans parler d'un projet en particulier, ce que je n'ai pas le droit de faire.

Le sénateur Moore: Est-ce que quelqu'un ici se souvient de ce dont je parle? C'est un témoignage que nous avons entendu.

The Deputy Chair: Was that Manitoba?

Senator Moore: It was in Manitoba. It was a First Nation there.

The Deputy Chair: Northern Manitoba, MKO?

**Senator Moore:** They were ready to go ahead and then this particular thing was pulled out right at the start and they didn't have the funding to put together their plan, their proposal.

The Deputy Chair: I'll interject with a question here. You presented to us two or three challenges that face First Nations in accessing or implementing P3s, and the first one you mention is funding. Because First Nations themselves don't have the same kind of taxation powers that other governments have, they can't provide the same assurance of payment that governments can.

The question is: Can the federal government provide this assurance of payment and, if not, why not?

**Mr. Debidin:** The government could provide that assurance in some way. I think the government would have to come up with a mechanism for doing that. That's an issue that sort of lands at Aboriginal Affairs' feet. That's a question that really falls inside the responsibility of Aboriginal Affairs.

The Deputy Chair: So that falls onto Aboriginal Affairs?

Mr. Debidin: Yes.

The Deputy Chair: Thank you.

In your presentation you were talking about doing outreach with First Nation communities across the country and working with Aboriginal Affairs to identify potential projects. Can you tell me how you do that? Are you sort of just going around, or are you advertising, working with local organizations, AFN?

**Mr. Debidin:** We tend to do that through Aboriginal Affairs. Aboriginal Affairs acts as our interlocutor with First Nations. Obviously, the department has access to the array of needs from First Nation communities and they tend to be the broker, if you will, for making those connections.

**Mr. Dery:** We also have a network of key regional contacts that can help facilitate the project development in various regions.

**The Deputy Chair:** When you say provincial counterparts, could you give me an example?

**Mr. Dery:** We'll work closely with Infrastructure Ontario and with Partnerships BC. Those are, for instance, sort of the key P3 players domestically, and we'll work collaboratively with them.

La vice-présidente : S'agissait-il du cas du Manitoba?

Le sénateur Moore: Oui, c'était une Première Nation du Manitoba.

Le vice-président : Vous parlez peut-être de la MKO dans le nord du Manitoba?

Le sénateur Moore : Ils étaient prêts à aller de l'avant avec un projet mais à la dernière minute, ce service a été aboli et ils n'ont pas pu mener à bien leur projet, et leur proposition n'a pas été reçue.

Le vice-président: Permettez-moi d'intervenir et de poser une question. Vous nous avez décrit plusieurs défis auxquels les Premières Nations sont confrontées quant à l'accès et à la mise en œuvre de PPP, dont le financement. Comme les Premières Nations n'ont pas le pouvoir de percevoir des taxes, contrairement aux gouvernements, elles ne peuvent pas fournir les mêmes garanties de remboursement.

Ma question est donc la suivante : le gouvernement fédéral pourrait-il se porter garant de ce remboursement et, sinon, pourquoi pas?

M. Debidin: Le gouvernement pourrait certainement se porter garant d'une façon ou d'une autre. Mais je crois qu'il faudrait créer un mécanisme spécial. Mais cela relèverait de la compétence d'Affaires autochtones.

La vice-présidente : Ainsi, cela relève d'Affaires autochtones?

M. Debidin: Oui.

La vice-présidente : Merci.

Dans votre exposé, vous parlez de vos travaux de sensibilisation auprès des Premières Nations partout au Canada et de votre collaboration avec Affaires autochtones pour trouver des projets potentiels. Comment vous y prenez-vous? Est-ce que vous sillonnez le pays? Faites-vous de la publicité? Collaborez-vous avec les organisations locales ou avec l'APN?

M. Debidin: Nous passons par l'entremise d'Affaires autochtones. Bien entendu, ce ministère connaît bien les besoins des Premières Nations et agit à titre d'intermédiaire, si vous le voulez, afin de nous permettre d'apparier les besoins avec les ressources.

**M. Dery:** Nous avons également un réseau de contacts régionaux qui nous aide à mettre en oeuvre les projets dans les différentes régions.

La vice-présidente : Pourriez-vous me donner un exemple des homologues provinciaux avec lesquels vous collaborez?

M. Dery: Par exemple, nous collaborons étroitement avec Infrastructure Ontario et avec Partnerships BC. Il s'agit de joueurs nationaux dans les PPP, et nous collaborons étroitement avec eux.

**The Deputy Chair:** I was curious. If you're working with Infrastructure Ontario, for example, they're not necessarily focused on First Nation communities. I'm wondering if there is a need to modify the way you're looking for potential projects.

**Mr. Debidin:** Most of the effort on the First Nations happens through Aboriginal Affairs, and our fund is application-based. So we try to identify, with Aboriginal Affairs, those projects that are most aligned with the priority sectors, the highest likelihood of success, and that's where we try to engage and make that work. That's how we came to have the APC work that we're working through right now.

The Deputy Chair: For example, if a First Nation has submitted an application for development of a school or something, and that's submitted to Aboriginal Affairs, would Aboriginal Affairs then come to you and say, "Here's a community that needs a school," and then you would go visit them?

Mr. Debidin: Yes, it could be. Usually the way it would play out is that there would be a discussion around that proposal. Is there alignment? Is there potential? The process of putting forward an application to the P3 Canada Fund is not trivial. We don't like to encourage projects that aren't going to be successful to necessarily come forward and make that investment in time and energy.

We'll usually have a bit of a discussion with AANDC around that to make sure anything that looks like it might come forward as an application makes sense, to minimize disappointment and wasted effort.

**Senator Raine:** P3 Canada Fund does have a threshold of size before it's really logical to do a P3. It's not for one school.

**Mr. Debidin:** Right. The fund itself doesn't have a threshold for size. It's more that the market is only going to be interested in things of a certain size.

**Senator Raine:** What size is that?

**Mr. Debidin:** The \$40-million range. There's experience with lower dollar values, but they tend to be more one-off types of arrangements, which is why the APC work is so interesting to find a way of grouping those demands together into something that totals up to a larger number.

Mr. Dery: I think this goes back as well to the VFM discussion that was brought by the Ontario AG. This is where you want to do that analysis in terms of value for money. Does it make sense to deliver a project as a P3, comparing it to a public sector comparator in terms the cost of the public sector delivering that asset? That's why, on average, it's the value that Naresh had referenced.

**Senator Raine:** Does Aboriginal Affairs have the expertise to do a VFM analysis?

La vice-présidente : Je me posais la question. En effet, Infrastructure Ontario ne cible pas forcément les collectivités des Premières Nations. Vous devriez peut-être modifier votre façon de chercher des projets.

M. Debidin: En fait, l'essentiel des projets des Premières Nations passe par Affaires autochtones, et notre fonds est basé sur les demandes. On essaie de trouver, en collaboration avec Affaires autochtones, des projets qui cadrent avec nos secteurs prioritaires, qui présentent de bonnes chances de succès, et c'est à ce niveau-là que l'on communique avec eux. C'est ainsi que l'on a entamé les travaux avec APC qui sont en cours de route.

La vice-présidente: Si une Première Nation présentait une demande pour la construction d'une école, que cette demande était soumise à Affaires autochtones, est-ce que le ministère vous signalerait que c'est une communauté qui a besoin d'une école, et à ce moment-là, est-ce que vous iriez voir par vous-même?

M. Debidin: Oui, possiblement. Normalement, nous discutons de la proposition et nous nous demandons si elle cadre bien avec nos priorités, si elle présente un potentiel, et cetera. Le processus de présentation d'une demande au Fonds PPP Canada n'est pas simple. Aussi, nous essayons de ne pas encourager des projets qui n'ont pas de bonnes chances de succès, afin d'éviter de gaspiller temps et énergie.

Normalement, on en discute avec Affaires autochtones et Développement du Nord Canada afin de nous assurer que toute demande potentielle a de bonnes chances de succès, afin d'éviter les déceptions et les efforts en vain.

La sénatrice Raine: Les projets doivent atteindre une certaine envergure avant que PPP Canada puisse s'y intéresser. Une seule école ne suffirait pas.

**M. Debidin :** C'est exact. Le fonds ne fixe pas de seuil de taille comme tel, mais le marché s'intéresse seulement à des projets d'une certaine taille.

La sénatrice Raine : Et de quelle taille parle-t-on?

M. Debidin: Dans les environs de 40 millions de dollars. Nous avons certes accepté des projets plus petits, mais il s'agissait de cas spéciaux, ce qui donne toute son importance à l'APC: il trouve le moyen de regrouper tous ces plus petits projets en un projet d'une taille intéressante pour PPP Canada.

M. Dery: Cela nous ramène aux discussions de la vérificatrice générale de l'Ontario sur l'optimisation des ressources. On effectue une analyse de rentabilité et on se demande s'il est plus intelligent de mener le projet sous un modèle PPP ou sous un modèle purement public. On compare les coûts des deux modèles, et on constate qu'en moyenne, 40 millions de dollars représentent la masse critique. C'est ce que Naresh a dit.

La sénatrice Raine: Est-ce qu'Affaires autochtones dispose de l'expertise nécessaire pour réaliser cette analyse d'optimisation des ressources?

Mr. Debidin: I can't answer "yes" or "no" to that. I think certainly they would rely on us to do that in the end.

Senator Tannas: Just quickly, because I don't think we've touched on it, if I remember correctly, P3 Canada did participate in helping to fund a money-making project. In that case, and going back to who you're canvassing for ideas and opportunities and so on, would you be taking a different tack, or would you still be going to AANDC to see if they have any bright ideas, as opposed to out where the First Nations governments are, where they're interacting with private enterprise? Can you give us a little bit of a drive-by on how you see the money-making side of P3s for resource projects, et cetera?

Mr. Dery: Sure. At a high level, I think the project you're referring to was the Kokish project. In that case, PPP Canada provided a preferential loan to help the 'Namgis First Nations have an equity stake in a project that had a revenue component that returned to the project. From that perspective, it's a little different from what we would define as our full-scope P3, which is a design, build, finance, operate and maintain project where the asset is government owned, for instance, and there's a 30-year life cycle that is managed by a private partner.

I think there's a distinction to be made in terms of the particular project that you're referencing and the other projects that the P3 Canada Fund supports in the development there. Obviously our priority is to develop those full-scope P3s in terms of —

**Senator Tannas:** Were you told to do that deal, or was that in your original mandate to come up with these ideas?

**Mr. Debidin:** Certainly not, and I think if that opportunity came to do it again, we would.

**Senator Tannas:** Are you actively looking for those kinds of opportunities, such as you were doing for the other kind?

**Mr. Debidin:** I believe so. Certainly, that project didn't come to us, as far as I know, through a channel other than AANDC. It still came through that channel.

**Mr. Dery:** The fund itself has the provisions for loans, for non-repayable contributions, for repayable contributions and loan guarantees as well. From that perspective, there is flexibility in terms of the support that the P3 Canada Fund can offer.

The Deputy Chair: With some of the other witnesses who have appeared before the committee, it seemed like some of the banks, financial institutions and different companies thought that the idea of a P3 was very viable in terms of helping First Nations with their infrastructure.

When you're talking about finding potential projects, it sounds like you're working mostly with the department. Do you have a mechanism to meet with the private sector that might have inside information as to where they wish to pursue this kind of opportunity, a P3? Do they come to you?

**M.** Debidin: Je ne peux pas répondre par oui ou par non. Je pense qu'en fait, il nous demanderait de le faire.

Le sénateur Tannas: Très brièvement, car je crois que l'on n'en a pas encore parlé, mais si je me souviens bien, PPP Canada avait financé un projet qui devait générer des revenus. Dans ce cas, et je reviens à l'idée de votre recherche d'occasions et de projets, est-ce que vous adopteriez une approche différente, ou est-ce que vous passeriez toujours par Affaires autochtones pour voir s'il a ses propres projets? Ou communiqueriez-vous directement avec les gouvernements des Premières Nations qui interagissent avec le secteur privé? Pourriez-vous nous parler du financement des projets en PPP destinés à produire des revenus?

M. Dery: Absolument. Je pense que vous parlez du projet Kokish. Dans ce cas-là, PPP Canada avait offert un prêt à des conditions préférentielles pour aider la Première Nation Namgis, qui devait participer au capital dans ce projet générateur de revenus, lesquels étaient censés être réinvestis dans le projet. Mais ce genre de projet est différent d'un projet en PPP traditionnel, dans lequel le gouvernement conçoit, construit, finance, exploite et entretient l'infrastructure qui est détenue par le gouvernement mais administrée par un partenaire privé sur un horizon de 30 ans.

Il faut faire la différence entre le projet dont vous parlez et les autres projets plus traditionnels où PPP Canada assure le financement et le développement. Bien entendu, notre priorité penche vers les projets en PPP traditionnels...

Le sénateur Tannas: Est-ce que l'on vous a demandé d'assumer ce projet, ou est-ce que cela faisait partie de votre mandat initial?

**M. Debidin :** Certainement pas, et je crois que si l'occasion se présentait à nouveau, nous le ferions.

Le sénateur Tannas: Cherchez-vous activement ce genre d'occasions, comme vous le faisiez pour l'autre type de projet?

M. Debidin: Je crois que oui. Ce projet ne nous est pas venu par un autre canal que celui d'AADNC, à ce que je sache. Je crois, en effet, qu'il nous était parvenu par l'entremise d'Affaires autochtones.

**M. Dery:** Le fonds même propose des prêts, des contributions non remboursables, des contributions remboursables et des garanties de prêts. Il offre une grande latitude pour soutenir les PPP.

La vice-présidente : D'autres témoins qui ont comparu devant le comité nous ont fait comprendre que certaines banques, institutions financières et autres entreprises estimaient que les PPP étaient un moyen intéressant d'aider les Premières Nations à se doter d'infrastructures.

Lorsque vous cherchez des projets potentiels, il me semble que vous le faites essentiellement en collaboration avec le ministère. Mais avez-vous également des mécanismes de collaboration avec le secteur privé, qui pourrait détenir de l'information au sujet d'occasions de PPP? Ou est-ce que le secteur privé communique avec vous?

Mr. Debidin: The challenge with speaking to the private sector about potential projects is that one of the key factors for success and realizing that value in a P3 is competition. Going to the private sector and looking at the things that they might want to do creates a challenge. There's a private sector bidder who might want to do something. Is there a First Nation community or a public sector authority ready to buy what they're selling, and is there a competitive market for that thing?

We certainly maintain very active links — Stef's unit more than mine — with the bidder community and the participants in the Canada P3 market. However, we've only ever found challenges in the notion of the private sector unsolicited proposal. It's not a place where we tend to go in search of potential projects and, when we look at our fund, eligible recipients only include the private sector when they're sponsored by a public-sector applicant. So there's always a mismatch there for us.

**Mr. Dery:** If I can add to that, we talked about the three-year project development gestation cycle where structuring a bankable and attractive project for the private sector is time well spent. Where there's a project that's well structured, there will be active market participation. We saw that in the Iqaluit Airport project, a very Northern project, but we saw world-class firms participate in the procurement process, given the structuring of the project.

**Senator Raine:** As you know, we've had quite a few people testifying on the P3s and the challenges and potential opportunities. Jeffrey Frank of the Castlemain Group told us that it would be necessary to create a bondable aggregate, such as the First Nation Finance Authority, as a delivery mechanism to proceed with P3s on reserve.

Would you agree with this observation? What is the role of a delivery mechanism for P3s, and which organizations normally play that role? Are there any particular considerations of what might be needed for First Nations in terms of a delivery mechanism? If so, what might these be?

Mr. Debidin: I'll start from the middle, if that's okay.

Senator Raine: Maybe explain the delivery mechanism to us.

Mr. Debidin: Sure. I think what Mr. Frank was talking about was having a counter-party. There are two parties signing a contract. One is a private sector entity and the other is public sector entity. I think what Mr. Frank was talking about was having an entity that would essentially be representing the First Nations in a contract. That entity would enjoy the same kind of creditworthiness or market acceptance that the Government of Canada or the Government of Ontario or the Government of British Columbia would.

M. Debidin: Le problème avec le secteur privé est que l'un des aspects cruciaux du modèle PPP, c'est la concurrence. Si l'on communique avec les intervenants du secteur privé pour leur demander ce qu'ils ont comme projets, on élimine la concurrence. Disons qu'un partenaire privé a un projet potentiel. On se demanderait alors si une Première Nation ou une autorité du secteur public était disposée à acheter l'idée, et s'il y avait un marché concurrentiel.

Bien entendu, nous maintenons des liens très actifs — plus le service de Stefan que le mien — avec les soumissionnaires et tous les participants sur marché de PPP. Cela dit, le modèle des propositions spontanées du secteur privé ne pose que des problèmes. Nous essayons d'éviter ce modèle, et en fait, notre fonds est structuré de façon à n'admettre le secteur privé que lorsqu'il est parrainé par un demandeur du secteur public. Il y aura toujours ce problème.

M. Dery: J'aimerais ajouter quelque chose. Nous avons parlé du cycle de gestation de projet de trois ans pendant lequel on peut structurer des projets de façon à ce qu'ils soient attrayants pour le secteur privé et pour les banques. Nous estimons que ce temps est utilisé à bon escient. Lorsqu'un projet est bien structuré, il attirera la participation du marché. Nous l'avons vu avec le projet de l'aéroport d'Iqaluit, un projet très nordique, qui pourtant a suscité l'attention et l'intérêt d'entreprises de calibre international. Elles ont participé au processus d'approvisionnement, car le projet était particulièrement bien structuré.

La sénatrice Raine: Comme vous le savez, diverses personnes ont témoigné au sujet des PPP, des défis qu'ils présentent, et des occasions. M. Jeffrey Frank, du Castleman Group, nous a dit qu'il serait nécessaire de créer une autorité cautionnable, telle que l'Administration financière des Premières Nations, comme mécanisme de prestation de projets en PPP dans les réserves.

Souscrivez-vous à cette observation? Quel serait le rôle d'un mécanisme de prestation de projets en PPP, et quelles organisations pourraient jouer ce rôle? Y a-t-il d'autres considérations à prendre en compte pour ce qui est des mécanismes de prestation de projets en PPP auprès des Premières Nations? Le cas échéant, lesquels?

**M. Debidin**: Je répondrai à la deuxième question en premier, si vous le permettez.

La sénatrice Raine : Pourriez-vous plutôt nous expliquer le mécanisme de prestation?

M. Debidin: Bien sûr. Je crois que M. Frank a parlé de l'idée d'avoir une tierce partie. Deux parties signent déjà un contrat, l'une du secteur privé et l'autre du secteur public. M. Frank évoquait la possibilité d'ajouter une tierce partie qui représenterait les Premières Nations dans le contrat. Cette entité aurait la même cote de crédit et la même acceptation sur le marché que le gouvernement du Canada ou encore le gouvernement de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique.

You asked who plays that role in the typical P3 market. It's usually a government. So, in the CSEC project I mentioned earlier, that was the Government of Canada. We talked about the Herb Gray Parkway; that's the Government of Ontario, Infrastructure Ontario. There's always a government entity that's fulfilling that role.

Is that a critical piece for making P3s work in the First Nation context? We think it might be, and that's why we're investing the time we are with APC, because not only does that initiative get over the hurdles of size, it also starts creating a template for governance and starts potentially crunching some of those issues around funding stability and an entity with that sort of creditworthiness where the private sector will feel comfortable putting its capital at risk.

**Senator Raine:** Do you see the First Nations Finance Authority as being that potential aggregate?

**Mr. Debidin:** Unfortunately, neither of us is familiar enough with that entity to have a view on that.

Senator Raine: Interesting.

Mr. Dery: I will add from the procurement perspective that these are very complex projects that have a long procurement time frame. There will be a request for qualifications that were short-list qualified entities that can participate in the project, following which there's a lengthy request-for-proposals process where there's dialogue that happens between the private sector parties and the sponsor to clarify questions that they have around the project.

From a delivery perspective, there's a fair amount of complexity and expertise that's required. You can imagine the technical advisers that are part of both sides of the table to make sure that the due diligence is being properly performed and that no stone is left unturned. Similarly, from a financing perspective, there's a fair amount of complexity associated with the delivery of a procurement process on P3 projects as well.

**Senator Raine:** Do you know if the Municipal Finance Authority of BC has ever worked in P3s?

Mr. Dery: I'm not aware.

Mr. Debidin: I'm not aware either. In most of the B.C. projects, Partnerships BC tends to play a fairly active role, but who is signing the contracts? Typically a municipality or a provincial department. I don't know about the Municipal Financing Authority.

Senator Raine: Thank you.

**The Deputy Chair:** I'd like to thank our witnesses tonight, Stefan Dery and Naresh Debidin, for their testimony tonight from PPP Canada. I thank all honourable senators for their questions. With that, we will end this session.

Vous avez demandé qui joue ce rôle dans un marché de PPP traditionnel. Normalement, c'est un gouvernement. Par exemple, dans le projet du CSTC dont nous parlions tout à l'heure, il s'agissait du gouvernement du Canada. En ce qui concerne le projet de la promenade Herb Gray, c'était le gouvernement de l'Ontario, représenté par Infrastructure Ontario. C'est toujours un gouvernement qui assume ce rôle.

Est-ce si important pour les PPP qui travaillent avec les Premières Nations? Nous pensons que oui, et c'est pourquoi nous avons investi le temps nécessaire avec l'APC, car cette initiative surmonte des obstacles de taille, mais en plus, elle crée un modèle de gouvernance, ce qui permet de régler les problèmes entourant la stabilité du financement et la cote de sécurité qui attireront le capital privé.

La sénatrice Raine: Pensez-vous que l'Administration financière des Premières Nations pourrait assumer ce rôle?

**M. Debidin :** Malheureusement, aucun de nous deux en sait assez long sur cette entité pour répondre.

La sénatrice Raine: Intéressant.

M. Dery: Du point de vue de l'approvisionnement, je dois dire que ces projets sont extrêmement complexes et ont des processus d'approvisionnement très longs. Par exemple, on entreprend d'abord une étape de préqualification où un petit nombre de candidats seront autorisés à participer au projet. Après quoi, on passe à un processus de soumission assez long, où les représentants du secteur privé échangent avec le parrain pour qu'il réponde à toutes leurs questions.

Du point de vue de l'exécution, c'est assez complexe et il faut un certain niveau d'expertise. On peut imaginer les conseillers techniques des deux côtés de la table qui s'assurent qu'on fait preuve de toute la diligence voulue pour ne rien oublier. Par ailleurs, du point de vue du financement, il y a également beaucoup de subtilités dans le processus d'approvisionnement pour un projet en PPP.

La sénatrice Raine : Savez-vous si l'administration financière municipale de la Colombie-Britannique a déjà participé à des PPP?

M. Dery: Je n'en sais rien.

M. Debidin: Moi non plus. Dans la plupart des projets en Colombie-Britannique, Partenariats B.C. a tendance à jouer un rôle très actif, mais qui signe les contrats? Normalement, c'est une municipalité ou un ministère provincial. Je ne sais rien de l'administration financière municipale.

La sénatrice Raine: Merci.

Le vice-président : Je souhaite remercier les témoins, Stefan Dery et Naresh Debidin, d'avoir comparu au nom de PPP Canada. Merci également à tous les honorables sénateurs de leurs questions. La séance est levée.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, March 24, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 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, via CPAC or the web.

I am Dennis Patterson from Nunavut and I am the chair of this 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 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 those two issues often overlap.

Today I am pleased we will hear from four witnesses representing two departments: Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and Treasury Board of Canada Secretariat.

Before proceeding to the testimony, I would like to go around the table and ask members of the committee to introduce themselves, bearing in mind that winter weather has resulted in some of our members not being able to be here today.

Senator Dyck: Senator Lillian Dyck from Saskatchewan.

Senator Beyak: Lynn Beyak from Ontario. Welcome.

Senator Enverga: Tobias Enverga, senator from Ontario.

The Chair: Members of the committee, I know you will help me welcome our guests this morning. Today we have some familiar faces from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: Karl Carisse, Senior Director, Strategic Policy, Planning and Innovation; Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development; and Rob Harvey, Acting Director General, Corporate Accounting and Material Management. Thank you for once again appearing and assisting the committee. Joining our AANDC officials at the table

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 24 mars 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier les problèmes liés à

l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations.

Le sénateur Dennis Glen Patterson (président) occupe le

[Traduction]

fauteuil.

Le président : Bonjour. 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 de façon générale les peuples autochtones du Canada. Ce soir, nous entendrons des témoins conformément à 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 aurons le plaisir d'entendre quatre témoins représentant deux ministères : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Avant d'entendre les témoignages, j'aimerais faire un tour de table pour demander aux membres du comité de se présenter. Je signale toutefois que la météo hivernale a empêché certains membres d'être présents aujourd'hui.

La sénatrice Dyck : Lillian Dyck, de la Saskatchewan.

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

Le sénateur Enverga: Tobias Enverga, de l'Ontario.

Le président: Merci, chers collègues. Je sais que vous m'aiderez à accueillir nos invités de ce matin. Je vois des visages familiers d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada: Karl Carisse, directeur principal, Direction des politiques stratégiques, de la planification et de l'innovation, Andrew Beynon, sousministre adjoint par intérim, Terres et développement économique, et Rob Harvey, directeur général par intérim, Comptabilité ministérielle et gestion du matériel. Nous vous remercions d'avoir accepté de comparaître à nouveau et d'apporter vos lumières au comité. Notons également la

and representing the Treasury Board of Canada Secretariat is Brian Pagan, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector.

I understand that Mr. Pagan will speak first on behalf of the Treasury Board Secretariat, to be followed by Mr. Beynon, speaking for AANDC. We look forward to your presentations, which will be followed by questions from the senators. Please proceed.

#### [Translation]

Brian Pagan, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada Secretariat: Thank you, Mr. Chair. Good morning everyone.

I will begin with an overview of the expenditure management system.

## [English]

Also there will be bit of an overview about how Aboriginal programming is reflected in the estimates of the Government of Canada. I understand that there is a particular interest on the part of the committee with regards to how ministerial guarantees are accounted for in the books of the Government of Canada. I will conclude my presentation with a specific illustration of that process. But first it is very important to provide a context for the committee in terms of the government's Expenditure Management System and the way in which Parliament reviews, approves and controls spending of government departments and agencies. I'll take a few minutes to present to the committee that overview of the estimates process.

I have a presentation, a deck of slides that I will speak to, and where appropriate I'll refer to a page number. I believe this presentation has been shared with the committee in advance.

Basically what I want to speak to now, turning to slide 3, is an illustration of the parliamentary reporting and the supply cycle. As the committee is aware, the government runs on a fiscal year that concludes March 31, beginning April 1. Within that fiscal year there are prescribed rules about the way in which the executive will present its estimates to Parliament and the way Parliament will review and approve those appropriations. I wanted to begin with an overview of that process.

In the slide in front of you, you'll see the cycle, and it is broken out into the Parliamentary supply periods. These are a creation of Parliament; under House of Commons Standing Orders, three supply periods have been designated, ending June 23, December 10 and March 26. According to those supply periods, the executive will develop and table in Parliament its estimates documents and allow committee review. They'll call departmental witnesses to understand the spending plans and requirements of departments, and based on that study of the estimates, they will approve appropriations and the parliamentary vote.

présence, parmi les témoins, de Brian Pagan, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Si je comprends bien, M. Pagan va commencer, au nom du Secrétariat du Conseil du Trésor. M. Beynon enchaînera, au nom de l'AADNC. Nous avons hâte de vous entendre, avant de passer aux questions des sénateurs. La parole est à vous.

#### [Français]

Brian Pagan, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Merci, monsieur le président. Bonjour à tous.

Je commencerai par vous donner un aperçu du système de gestion des dépenses.

# [Traduction]

Nous présenterons également un aperçu de la façon dont les programmes pour les Autochtones figurent dans le budget des dépenses du gouvernement du Canada. Si j'ai bien compris, le comité s'intéresse particulièrement à la façon dont les garanties ministérielles sont comptabilisées dans les registres du gouvernement du Canada. Je conclurai mon exposé en présentant un exemple précis du processus. Avant tout, il me semble important de mettre les choses en contexte pour les membres du comité au sujet du Système de gestion des dépenses du gouvernement, et de la façon dont le Parlement examine, approuve et contrôle les dépenses des organismes et ministères gouvernementaux. Je vais prendre quelques minutes pour vous donner un aperçu du processus budgétaire.

Mon exposé s'appuie sur des diapositives auxquelles je vais faire référence à l'occasion en mentionnant le numéro de page. Sauf erreur de ma part, vous avez reçu ces diapositives à l'avance.

Vous avez, à la diapositive 3, une illustration du cycle de présentation de rapports au Parlement et d'affectation des crédits. Comme vous le savez, l'exercice du gouvernement s'achève le 31 mars et commence le 1<sup>er</sup> avril. Dans le cadre de l'exercice, des règles prescrivent la façon dont l'exécutif présente son budget des dépenses au Parlement et la façon dont le Parlement examine et approuve ces crédits. Il me semblait important de commencer par cet aperçu.

Dans la diapositive que vous avez sous les yeux, vous constatez que le cycle est divisé en périodes de crédits. En vertu du *Règlement de la Chambre des communes*, le Parlement a ainsi créé trois périodes de crédits, s'achevant le 23 juin, le 10 décembre et le 26 mars. C'est en fonction de ces périodes de crédits que l'exécutif élabore les documents ayant trait au budget des dépenses, les dépose et les soumet à l'examen des comités. Les comités font comparaître des représentants des ministères afin de comprendre le plan de dépenses et les besoins des ministères, puis, après avoir effectué cette étude du budget des dépenses, ils approuvent l'affectation des fonds et les crédits parlementaires.

Within these supply periods, there are four key deliverables — from my perspective at the Treasury Board Secretariat — and those are the estimates documents that my team prepares and provides to the President of the Treasury Board for tabling in the house.

We begin the fiscal year, of course, with the government's Main Estimates, and these were just recently tabled in Parliament at the end of February. In fact today the house will be voting on supply for Main Estimates. By House of Commons Standing Orders, the Main Estimates must be tabled on or before March 1. I brought a copy with me. This becomes the basis of departmental program spending for the fiscal year. It is regularly updated or added to throughout the year, as new spending plans are developed, as new government commitments come to fruition, be they budget announcements or other policy announcements of the government.

So we have a Main Estimates document that starts the process for March 1, and then we'll have regular periods during the year to present Parliament with supplementary estimates. Generally these are presented chronologically: Supplementary Estimates (A) in the spring; Supplementary Estimates (B) in the fall; and Supplementary Estimates (C) to conclude the fiscal year. It's very important to understand that process and the accompanying documents that help explain departmental programs. These are the departmental Reports on Plans and Priorities, which gives a great deal of detail about a department's specific programs and objectives, and then the Departmental Performance Reports at the conclusion of the year that summarizes progress against those plans.

Turning to slide 4, there is an explanation of the different types of parliamentary approval. As you know, the Financial Administration Act states that the government needs Parliament's authority in order to make payments.

That authority is provided in two ways: through specific legislation or what we know as statutory authorities, or statutory obligations — for instance, Old Age Security, child benefits and certain programming within Aboriginal Affairs; or specific voted authority through an appropriation act.

### [Translation]

Approximately two-thirds of government spending is authorized through appropriation acts commonly known as "voted spending." Voted spending provides authority for a fiscal year. In the 2015-16 Main Estimates, 119 departments, organizations and crown corporations requested authorization of voted spending.

Ces périodes de crédits comportent quatre documents clés à livrer, du point de vue du Secrétariat du Conseil du Trésor : les documents du budget des dépenses que mon équipe prépare et remet au président du Conseil du Trésor pour dépôt à la Chambre.

Au début de l'exercice, on présente le Budget principal des dépenses, qui vient d'être déposé au Parlement à la fin de février. D'ailleurs, la Chambre vote aujourd'hui les crédits pour le Budget principal des dépenses. En vertu du *Règlement de la Chambre des communes*, le Budget principal des dépenses doit être déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> mars. J'en ai apporté un exemplaire avec moi. C'est sur ce document que l'on s'appuie pour les dépenses de programmes ministériels au cours de l'exercice. Il est régulièrement mis à jour et étoffé, au fur et à mesure que de nouveaux plans de dépenses sont élaborés et que de nouveaux engagements du gouvernement se concrétisent, qu'il s'agisse d'annonces dans le cadre du budget ou d'autres annonces de politiques.

Le processus commence donc le 1<sup>er</sup> mars par un document du Budget principal des dépenses. Au cours de l'année, diverses périodes sont prévues pour présenter des budgets supplémentaires des dépenses au Parlement. Généralement, ils sont présentés chronologiquement : le Budget supplémentaire des dépenses (A), au printemps, le Budget supplémentaire des dépenses (B), à l'automne, et le Budget supplémentaire des dépenses (C), à la conclusion de l'exercice. Il est essentiel de comprendre le processus, ainsi que les documents d'accompagnement qui expliquent les programmes ministériels, c'est-à-dire les rapports sur les plans et les priorités des ministères, qui fournissent de nombreux détails sur les programmes et objectifs précis d'un ministère, et les rapports ministériels sur le rendement, à la conclusion de l'exercice, qui résument les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs.

Passons à la diapositive 4, qui explique les différents types d'approbation du Parlement. Comme vous le savez, la Loi sur la gestion des finances publiques stipule que le gouvernement doit obtenir l'autorisation du Parlement pour effectuer des paiements.

L'autorisation est accordée de deux façons : au moyen d'une loi particulière, que nous appelons « autorisation législative », comme pour la Sécurité de la vieillesse, les prestations pour enfants ou certains programmes d'Affaires autochtones, ou au moyen d'une loi de crédits, qui accorde une autorisation votée précise.

### [Français]

Près de deux tiers des dépenses sont autorisées au moyen de lois de crédits appelées communément des « dépenses votées ». Les dépenses votées sont autorisées pour un exercice donné. Dans le Budget principal des dépenses de 2015-2016, 119 ministères, organismes et sociétés d'État ont demandé des autorisations de dépenses votées.

## [English]

To understand this very clearly, this is what we consider to be discretionary spending. It's presented annually to Parliament for an annual voted appropriation. Slide 5 explains the way in which Parliament provides this authority through an appropriation act. We use the organization's legal name, the one given in the enabling legislation, to assign votes in a supply bill. The document that is tabled in Parliament is also organized in the same way.

## [Translation]

That is why the main estimates still refer to the Department of Indian Affairs and Northern Development rather than Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

# [English]

The bills present amounts by vote within each organization. The vote wording in the bill sets broad criteria on how the funds can be spent — typical votes, as operating or program expenditures, capital, as well as grants and contribution. Organizations may not spend more than the limits approved, but there is no requirement to spend all of the funds.

Turning to slide 6, information to assist in the consideration of a supply bill, estimates documents are produced to aid parliamentarians in the consideration of the supply bills. The Main Estimates, which I mentioned are tabled on or before March 1, support consideration of two supply bills: interim supply, which allows departments to begin the fiscal year, and full supply, which is the remaining amounts presented in the Main Estimates. The Reports on Plans and Priorities give further details on what organizations plan to accomplish with their funding shown in Main Estimates.

# [Translation]

Spending authority is approved by a parliamentary vote. The other plans that are in the estimates, such as expenditure forecasts by program or by standard object, are only estimates, and do not restrict the way in which the funds will be used. You can find information on real expenditures in the quarterly reports and public accounts, and data on performance can be found in departmental performance reports.

## [English]

Turning to slide 7, committee review of the estimates, Main Estimates for 2015-16 were tabled on February 24. Upon tabling, estimates documents are referred to the House of Commons

# [Traduction]

Pour bien comprendre de quoi il s'agit, voici ce que nous considérons être des dépenses discrétionnaires. Elles sont présentées annuellement au Parlement pour faire l'objet d'une approbation de crédits. La diapositive 5 explique la façon dont le Parlement accorde cette approbation au moyen d'une loi de crédits. Nous nous servons du nom légal de l'organisation, celle donnée dans la loi habilitante pour accorder des crédits dans une loi de crédits. Le document déposé au Parlement est aussi structuré de la même façon.

#### [Français]

Voilà pourquoi le Budget principal des dépenses fait encore référence au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien plutôt qu'au ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord du Canada.

## [Traduction]

Les projets de loi présentent les montants par crédit pour chaque organisation. Le libellé du crédit dans le projet de loi établit des critères généraux sur la façon dont ces crédits peuvent être dépensés. Ce sont des crédits typiques destinés au fonctionnement, aux dépenses de programmes, aux dépenses en immobilisations ainsi qu'aux subventions et aux contributions. Les organisations ne peuvent pas dépenser plus que la limite approuvée, mais elles ne sont pas obligées de dépenser la totalité des fonds.

Passons à la diapositive 6, qui fournit des renseignements utiles pour l'étude d'un projet de loi de crédits. Les budgets des dépenses sont produits pour aider les parlementaires à examiner les projets de loi de crédits. Les Budgets principaux des dépenses, comme je l'ai dit, sont déposés au plus tard le 1<sup>er</sup> mars, et ils permettent d'examiner deux projets de loi de crédits, soit les crédits provisoires qui permettent aux ministères d'entamer l'exercice financier, et les crédits totaux, qui sont les montants restants contenus dans les Budgets principaux des dépenses. Les rapports sur les plans et les priorités fournissent davantage de détails sur ce que les organisations comptent réaliser avec le financement prévu dans les Budgets principaux des dépenses.

# [Français]

Soulignons que l'autorisation de dépenser est approuvée par un vote du Parlement. Les autres plans qui figurent au budget des dépenses, telles les prévisions de dépenses par programme ou par article courant, ne sont que des estimations qui ne restreignent pas la façon d'utiliser les fonds. On peut trouver des renseignements sur les dépenses réelles dans les rapports trimestriels et les comptes publics, alors que les données sur le rendement figurent aux rapports ministériels sur le rendement.

# [Traduction]

À la page 7 maintenant, qui porte sur l'examen des budgets des dépenses par les comités, les budgets des dépenses pour 2015-2016 ont été déposés le 24 février. Sur réception, les budgets des

committees and to the Standing Senate Committee on National Finance. Committees report on the study of estimates. In the case of the House of Commons committees, they may be deemed to have reported if they have not done so before the deadline.

### [Translation]

In this case, Treasury Board representatives appeared before the House of Commons Standing Committee on Government Operations and before the Standing Senate Committee on National Finance to provide an overview of the Main Estimates and answer questions. The committees convene other organizations as needed to obtain additional information.

## [English]

Slide 8 is an explanation of spending targeted to Aboriginal people, as identified in the 2015-16 Main Estimates. In the estimates document, you can find Indian Affairs and the Truth and Reconciliation Commission on pages II-140 and II-146 of the Main Estimates. These two organizations are specifically devoted to Aboriginal programming. You will not see the 2015-16 for the registry of the Specific Claims Tribunal as it was amalgamated into the Administrative Tribunals Support Service of Canada in November 2014.

After Indian Affairs, the next largest amount of funds for Aboriginal programs can be found in three Health Canada programs, on page II-134. Fisheries and Oceans also has dedicated programs for Aboriginal strategies and governance.

### [Translation]

Organizations may also make provisions for grants and contributions that are expressly designed for aboriginal groups. For instance, in transfer payments, there are grants and contributions to support the Aboriginal Peoples' Program of the Department of Canadian Heritage, as well as the contribution to the Aboriginal Forestry Initiative of Natural Resources Canada. There are other grants and contribution programs intended for aboriginal groups within the Canadian Northern Economic Development Agency, the Department of Justice, the Northern Pipeline Agency and the Canada Public Health Agency.

# [English]

Adding up all of the numbers in the 2015-16 Main Estimates totals approximately \$10.9 billion identifiable as planned spending on Aboriginal programming in 2015-16. In comparison, the amount in the 2014-15 Main Estimates was

dépenses sont renvoyés aux comités de la Chambre des communes et au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Les comités font rapport des études sur les budgets des dépenses. Pour ce qui est des comités de la Chambre des communes, ils peuvent être réputés avoir fait rapport même s'ils ne l'ont pas fait avant la date limite.

## [Français]

Dans le cas présent, les représentants du Conseil du Trésor ont comparu devant le Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes et devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales pour donner un aperçu du Budget principal des dépenses et répondre aux questions. Les comités convoquent d'autres organisations au besoin pour obtenir de plus amples renseignements.

## [Traduction]

La diapositive 8 présente les dépenses liées aux Autochtones telles qu'elles figurent dans le Budget principal des dépenses de 2015-2016. Dans le budget des dépenses, on retrouve le ministère des Affaires autochtones et la Commission de vérité et de réconciliation relative aux pensionnats indiens aux pages II-140 et II-146. Ces deux organismes se consacrent essentiellement à des programmes visant les Autochtones. Vous ne verrez pas les chiffres pour l'exercice 2015-2016 du Greffe du Tribunal des revendications particulières puisque les chiffres ont été regroupés avec ceux du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs en novembre 2014.

Après le ministère des Affaires autochtones, les fonds les plus importants pour les programmes liés aux Autochtones sont versés à trois programmes de Santé Canada, à la page II-134. Le ministère des Pêches et des Océans a aussi des programmes réservés pour la rubrique Stratégies et gouvernance autochtones.

### [Français]

Des organisations peuvent aussi prévoir des subventions et des contributions qui sont expressément conçues à l'intention des groupes autochtones. Par exemple, parmi les paiements de transfert, soulignons les subventions et contributions à l'appui du Programme des Autochtones du ministère du Patrimoine canadien, ainsi que la contribution à l'Initiative de foresterie autochtone de Ressources naturelles Canada. On peut trouver d'autres programmes de subventions et de contributions à l'intention des groupes autochtones au sein de l'Agence canadienne de développement économique du Nord, du ministère de la Justice, de l'Administration du pipe-line du Nord et de l'Agence de la santé publique du Canada.

# [Traduction]

Si l'on additionne tous les chiffres du Budget principal des dépenses de 2015-2016, le total est d'environ 10,9 milliards de dollars en dépenses prévues pour les programmes liés aux Autochtones en 2015-2016. En comparaison, ce montant

\$10.8 billion. However, this was subsequently increased to \$11.4 billion through the supplementary estimates exercises for 2014-15.

Turning to slide 9, I understand that the committee had some interest, within this appropriations process, in the concepts of carry forwards and reprofiles.

#### [Translation]

When organizations submit programs to Cabinet and Treasury Board, the required funding, with a breakdown by votes and fiscal year, is included in the submission. In reality, in order to implement a program, estimates have to be prepared on a regular basis.

## [English]

A reprofile is the process by which we can adjust the spending authorities to represent or reflect the realities of a program or service offered by a department. When the Department of Finance establishes its budget, it will provide its absolute best forecast of when that spending will occur. We at the Treasury Board will review programs and services proposed by departments according to that spending profile, and we will approve the terms and conditions and reflect that in estimates documents.

If, in the unfolding of that program or service, adjustments are required, if there are protracted negotiations with stakeholders, if there are delays in staffing or disruptions to a contracting process that will change the profile of that program, then two mechanisms are available to reflect that. One is a carry forward, which I will speak to momentarily. The other is a reprofile. The carry forward limits you year by year. A reprofile can span the full horizon of time, many years into the future if necessary.

Basically, a reprofile is the movement of unspent funding or funding that won't be used from one fiscal year to another. In the most common case, program delays lead the department to want to defer funding into future fiscal years. The reverse is also possible, where money that might be allocated into the future might be drawn into the present to allow the department to seek access to funding in an earlier fiscal year or at an earlier time if the program conditions support that.

Because this movement of the funding forward and backwards can affect the government's overall fiscal plan, reprofiles must be approved by the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance. Only when the proposed funding profile has been s'élevait à 10,8 milliards de dollars dans le Budget principal des dépenses de 2014-2015. Toutefois, ce chiffre est ultérieurement passé à 11,4 milliards de dollars à la suite des dépôts des budgets supplémentaires des dépenses de 2014-2015.

Nous passons maintenant à la diapositive 9. Je crois savoir que le comité s'intéressait, dans le cadre du processus d'affectation de crédits, au concept de report de fonds.

#### [Français]

Lorsque les organisations proposent des programmes au Cabinet et au Conseil du Trésor, le financement requis, ventilé par crédits et exercices financiers, est inclus à la proposition. En réalité, afin de mettre en œuvre un programme, il faut faire des prévisions régulièrement.

# [Traduction]

Un report de fonds est un processus qui permet de rajuster les autorisations de dépenses afin de refléter les réalités d'un programme ou d'un service offert par un ministère. Lorsque le ministère des Finances établit son budget, il estime selon les meilleures prévisions possibles à quel moment les dépenses seront effectuées. Tandis que nous, au Conseil du Trésor, nous examinons les programmes et les services proposés par les ministères selon le profil des dépenses, et nous en approuvons les conditions générales de manière à ce que le tout soit reflété dans les documents des budgets des dépenses.

Toutefois, si pendant la réalisation du programme ou la prestation du service des rajustements sont nécessaires et que les négociations s'éternisent avec les parties prenantes, s'il y a des retards au niveau de la dotation ou des interruptions dans un processus d'attribution de contrats qui changeront le profil du programme, alors il existe deux mécanismes pour indiquer ces changements. L'un d'eux est un report de fonds dont je vais parler dans un instant. L'autre est une réaffectation. Le report de fonds vous limite à chaque année. La réaffectation peut s'échelonner dans le temps et se prolonger pendant de nombreuses années, si nécessaire.

Essentiellement, une réaffectation de fonds est un transfert de fonds qui n'ont pas été dépensés ou qui ne seront pas utilisés d'un exercice à un autre. Dans les cas les plus courants, des retards dans l'exécution de programmes font en sorte que le ministère souhaite reporter des fonds à des exercices ultérieurs. L'inverse est aussi possible, lorsque des fonds qui pourraient être affectés à une date ultérieure pourraient être utilisés dès maintenant pour permettre au ministère d'avoir accès à du financement plus rapidement ou plus tôt si les conditions du programme le justifient.

Étant donné que ce transfert de fonds qui est reporté ou devancé peut influer sur le plan financier général du gouvernement, les réaffectations de fonds doivent être approuvées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le approved by the Department of Finance will it be included in the estimates and subsequently presented to Parliament in a supply bill.

Where possible, operating and capital budget carry forwards are used instead of reprofiling. There is no carry forward for grants and contributions funding at this time, so a reprofile is the only way for Aboriginal Affairs to move their G and C funding between fiscal years.

#### An Hon. Senator: G and C?

Mr. Pagan: Grants and contributions.

Turning to slide 10, funds reprofiled or carried forward in 2014-15.

### [Translation]

As mentioned, with the approval of the Department of Finance, lapsing funds may be reprofiled to the next fiscal year. Roughly \$171 million in reprofiling decisions were processed for the department in the 2014-2015 estimates.

### [English]

With Finance approval, lapsed funds may be reprofiled into future years. Roughly \$171 million in reprofiling decisions was processed for the department in 2014-15.

The operating budget carry forward is the central mechanism by which all departments and agencies may avail themselves of an authority to carry forward up to 5 per cent of their operating budget into future years. Subject to Treasury Board approval, lapsed operating funding may be carried forward to the following fiscal year, so one year only, in an amount of up to 5 per cent of the operating budget at Main Estimates.

In 2014-15, Aboriginal Affairs carried forward approximately \$42.8 million from 2013-14 into 2014-15. The mechanism by which this process occurs is through allocations from a central vote that is administered by the Treasury Board Secretariat. The central vote is known as TB vote 25. It is an amount of \$1.2 billion, and it is, if you will, the pot or the kitty from which we will allocate to departments the amounts that they are entitled to carry forward from one fiscal year to the next. Again, their entitlement is capped at a maximum of 5 per cent of their Main Estimates operating vote.

The concepts of carry forwards and operating votes were innovations created in the early 1990s. I believe operating votes and carry forwards were introduced in 1993-94. They were

ministère des Finances. C'est seulement lorsque le profil de financement proposé a été approuvé par le ministère des Finances qu'il sera inclus dans les budgets des dépenses et subséquemment présenté au Parlement dans un projet de loi de crédits.

Dans la mesure du possible, on a recours à des reports de fonds plutôt qu'à des réaffectations dans les budgets de fonctionnement et d'immobilisations. À l'heure actuelle, on ne procède pas à des reports de fonds pour le financement lié aux subventions et aux contributions. Par conséquent, la réaffectation de fonds est la seule façon que le ministère des Affaires autochtones peut transférer son financement lié aux S et C entre les exercices.

# Une voix: Les S et C?

M. Pagan: Subventions et contributions.

Nous passons maintenant à la diapositive 10, qui porte sur les fonds reportés en 2014-2015.

## [Français]

Comme il a été mentionné, avec l'approbation du ministère des Finances, les fonds non utilisés peuvent être reportés à l'exercice suivant. Les décisions de report du ministère s'élèvent à près de 171 millions de dollars dans les budgets des dépenses de 2014-2015.

### [Traduction]

Avec l'approbation du ministère des Finances, on peut réaffecter les fonds non utilisés à des exercices ultérieurs. En 2014-2015, on a traité pour le ministère environ 171 millions de dollars de demandes de réaffectation.

Le report de fonds du budget de fonctionnement est le mécanisme principal qui permet aux ministères et aux organismes d'obtenir une autorisation pour reporter jusqu'à 5 p. 100 du budget de fonctionnement à des exercices ultérieurs. Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, les fonds de fonctionnement non utilisés peuvent être reportés à l'exercice suivant. Donc, la période ne doit pas dépasser un an et le montant peut s'élever jusqu'à 5 p. 100 du budget de fonctionnement établi dans le Budget principal des dépenses.

En 2014-2015, le ministère des Affaires autochtones a reporté pour environ 42,8 millions de dollars de l'exercice 2013-2014. On procède grâce à des affectations provenant d'un crédit central qui est géré par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce crédit central est connu sous le nom de crédit 25 du CT. Il s'agit d'un montant de 1,2 milliard de dollars, et c'est en quelque sorte la petite caisse où l'on pige pour permettre aux ministères d'affecter les montants auxquels ils ont droit lorsqu'ils les reportent d'un exercice à un autre. Encore une fois, le montant maximal est de 5 p. 100 du crédit de fonctionnement du Budget principal des dépenses.

C'est au début des années 1990 qu'on a introduit les notions de report de fonds et de budget de fonctionnement. Je pense que c'était en 1993-1994. C'était dans le but de donner plus de

designed with the express intent of providing flexibility for departments to better manage their programs from one fiscal year to the next.

You can well imagine that in the context of the expenditure management cycle I presented earlier, with a Supplementary Estimates (C) process presented to Parliament in the spring and approved by Parliament only late in March, with a fiscal year that ends March 31, there can be some considerable difficulty for a department to get parliamentary approval to spend money in the last week of a fiscal year and actually be able to spend all that money in the week remaining in the fiscal year. That construct and some of the processes and restrictions around staffing and contracting and working with third parties create some very real program dynamics in any department that can limit flexibility and interfere with even the best plans in a fiscal year.

Way back when, there was a concept known as March Madness — use your budget or lose it: The fiscal year ends March 31, and if you don't spend your money, it's not available to spend anymore. So there was a lot of pressure to get money out the door. That process was quite criticized by the media, by the Auditor General and by parliamentary committees, and in looking at the drivers of that process, it was determined that our own rules were contributing to that. The introduction of operating budgets and operating budget carry forwards was, I believe, a very sensible way of taking away some of those negative incentives and creating better conditions and flexibility for a department to properly manage their programs.

That was introduced in 1993-94. It was originally at 2 per cent. It proved to be a very positive tool that was well used, with good benefits to programs and to recipients of programs. It was increased in 1995 to 5 per cent, and it has stood at 5 per cent since that time.

That is the process by which Aboriginal Affairs and other departments can carry forward up to 5 per cent of their operating budget from one year to the next.

Another example of carry forwards is with respect to capital budgets, and in the case of capital programs, we are looking generally at much bigger projects, often tens, hundreds and even billions of dollars in programming. Again, delays in staffing and negotiations with third parties in a contract can have detrimental impacts on even the best plans and forecasts of a department.

So the idea of a capital budget carry forward was introduced in the estimates process in 2008. Again, subject to Treasury Board approval, lapsing funds may be carried forward from one fiscal year to the subsequent fiscal year in an amount not to exceed souplesse aux divers ministères afin de mieux gérer leurs programmes d'un exercice financier à l'autre.

Compte tenu du cycle de gestion des dépenses que j'ai mentionné tout à l'heure, du Budget supplémentaire des dépenses (C) qui est présenté au Parlement au printemps et approuvé seulement à la fin du mois de mars, et du fait que l'exercice financier se termine le 31 mars, il peut être très difficile pour un ministère d'obtenir l'approbation des dépenses prévues dans le budget supplémentaire au cours de la dernière semaine de l'exercice financier et d'être en mesure d'effectuer ces dépenses au cours de cette même semaine. Certains des processus et des restrictions en matière de dotation, d'attribution de contrats et d'interventions de tierces parties perturbent véritablement la dynamique des programmes dans un ministère, ce qui peut limiter la souplesse et nuire aux meilleurs plans dans le cadre d'un exercice.

À une époque lointaine, on parlait de la folie de mars, car il fallait épuiser un budget ministériel au risque de le perdre. L'exercice financier se terminant le 31 mars, l'argent non dépensé n'était plus disponible. Ainsi, les ministères s'empressaient de le dépenser. Les médias ont vertement critiqué cette pratique, de même que le vérificateur général et les comités parlementaires. Quand nous avons examiné les rouages de ce processus, nous avons constaté que c'étaient nos propres règles qui étaient en cause. L'introduction des budgets de fonctionnement et du report de fonds s'est révélée être une mesure sensée pour supprimer ces incitatifs négatifs et créer des conditions et une souplesse optimales afin que le ministère puisse gérer ses programmes adéquatement.

Cela a été introduit en 1993-1994. Au départ, cela visait 2 p. 100 des budgets. L'outil s'est révélé très utile et avantageux tant pour les programmes que pour les clients des programmes. En 1995, ce pourcentage est passé à 5 p. 100 et il est toujours à ce niveau à l'heure actuelle.

Il s'agit là du processus permettant à Affaires autochtones et à d'autres ministères de reporter des fonds à l'exercice suivant jusqu'à concurrence de 5 p. 100 de leur budget de fonctionnement.

Pour vous donner un autre exemple de report, je vous parlerai des budgets d'immobilisations, et dans le cas des programmes d'immobilisations, il s'agit généralement de projets de bien plus grande envergure, souvent de dizaines ou de centaines de milliers de dollars, voire de milliards de dollars. Encore une fois, les retards dans la dotation et les négociations avec les tierces parties à un contrat peuvent avoir des effets négatifs, y compris sur les meilleurs plans et prévisions d'un ministère.

C'est ainsi qu'est née l'idée de reporter le budget d'immobilisations dans le cadre du budget des dépenses, en 2008. Là encore, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, les fonds non dépensés peuvent être reportés d'un exercice 20 per cent of the total authority of the capital vote. For 2014-15, Aboriginal Affairs carried forward \$2.6 million of their capital funding.

Finally, and in conclusion, I know that the committee is interested in the issue of accounting for loan guarantees, so I've got a very specific example for Aboriginal Affairs. Mr. Chair, I'll conclude with an outline of how the Ministerial Loan Guarantee program is accounted for on the books of the Government of Canada.

Ministerial Loan Guarantees provide security to obtain loans for housing projects. The Crown ownership of First Nations land can make it difficult for communities to borrow from lending institutions to finance housing construction or mortgages. Parliament began authorizing Aboriginal Affairs to provide Ministerial Loan Guarantees in 1966 in order to address this loan problem associated with seizure of reserve lands.

The program has a statutory authority of \$2.2 billion and is classified as a non-budgetary item, as it is a guarantee that impacts the composition of the financial assets of the Government of Canada. This guarantee of \$2.2 billion represents the contingent liability of the program and is reported in Volume I of the Public Accounts of Canada. For those interested, you can find that specifically in Volume I at page 11.34.

As noted I believe by this committee in their report and by an evaluation of the program in June 2010, the Ministerial Loan Guarantee program has a very low default rate, with a forecasted cost of less than \$2 million. The forecasted cost of default is reflected in the estimates as a budgetary item in the department's statutory authorities for 2014-15, which is found on page II-140.

The Main Estimates present Parliament with forecasts of voted and statutory budgetary and non-budgetary cash requirements, as I mentioned in the introduction, so the actual use of these authorities is presented in the public accounts at the conclusion of the fiscal year.

For the Ministerial Loan Guarantee, the department reported use of this authority at \$1.5 million in 2012-13 and nil in the 2013-14 public accounts. Reporting on the use of that authority is found in Volume II of the public accounts at page 16.8.

Mr. Chair, I've given you a brief overview of the process and the expenditure management system and the government's budgeting and estimates program, with a specific reference to the way in which Ministerial Loan Guarantees are accounted for au suivant et leur montant ne doit pas dépasser 20 p. 100 de l'autorisation totale pour le crédit de dépenses d'immobilisations. Pour 2014-2015, Affaires autochtones a reporté 2,6 millions de dollars de ces fonds de son budget d'immobilisations.

Pour terminer, je sais que votre comité s'intéresse à la comptabilisation des garanties d'emprunt. J'ai donc un exemple très précis pour Affaires autochtones. Monsieur le président, permettez-moi de terminer en vous expliquant comment le programme de garanties d'emprunt ministérielles est comptabilisé dans les livres comptables du gouvernement du Canada.

Les garanties d'emprunt ministérielles fournissent des garanties pour obtenir des prêts pour des projets de construction de logements. Le fait que la Couronne soit propriétaire des terres des Premières Nations peut compliquer les choses lorsque les communautés veulent emprunter de l'argent auprès d'institutions de crédit afin de financer la construction d'habitations ou des hypothèques. Le Parlement a commencé à permettre à Affaires autochtones de fournir des garanties d'emprunt ministérielles en 1966 afin de régler le problème des prêts associé à la saisie des terres dans les réserves.

Le programme dispose d'une autorisation législative de 2,2 milliards de dollars et est considéré comme étant un poste non budgétaire puisqu'il s'agit d'une garantie ayant une incidence sur la composition des actifs financiers du gouvernement du Canada. Cette garantie de 2,2 milliards de dollars représente le passif éventuel du programme et est indiquée dans le volume I des Comptes publics du Canada. Pour ceux que cela intéresserait, c'est plus précisément à la page 11.34 du volume I.

Comme l'a indiqué, je crois, votre comité dans son rapport et tel qu'indiqué dans une évaluation du programme de juin 2010, les garanties d'emprunt ministérielles ont un taux de défaut très bas, avec un coût prévu de moins 2 millions de dollars. Le coût prévu du défaut est inclus dans le budget des dépenses à titre de poste budgétaire avec les autorisations législatives du ministère pour 2014-2015, que vous pouvez trouver à la page II-140.

Le Budget principal des dépenses fournit au Parlement les prévisions concernant les crédits votés ou les postes législatifs ainsi que les besoins non budgétaires de trésorerie, comme je l'ai mentionné dans l'introduction, et donc l'utilisation de ces autorisations est indiquée dans les Comptes publics à la fin de l'exercice.

Pour les garanties d'emprunt ministérielles, le ministère a déclaré avoir utilisé cette autorisation de la manière suivante : 1,5 million de dollars en 2012-2013 et rien en 2013-2014. La déclaration concernant l'utilisation de cette autorisation se trouve dans le volume II des Comptes publics, à la page 16.8.

Monsieur le président, je vous ai donné un bref aperçu du processus et du système de gestion des dépenses ainsi que du processus de budgétisation du gouvernement, en m'attardant plus particulièrement sur la façon dont on comptabilise les garanties on the books of the Government of Canada. That concludes my presentation. I would be happy to respond to any questions that the committee might have.

**The Chair:** I think we will wait until Mr. Beynon makes his presentation before we go to questions.

#### [Translation]

Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: Mr. Chair, honourable senators, I am pleased to be back before the committee to speak on the important topic of First Nations infrastructure.

As a senior public servant responsible for helping to improve economic development of aboriginal communities across the country, I know all too well the foundational role that infrastructure plays in helping foster long-term economic success.

# [English]

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada supports First Nation communities in establishing and maintaining infrastructure on reserve through direct funding support. Increasingly, the department is also using innovative approaches such as optional legislative and regulatory tools that allow First Nations to take greater control of financing their infrastructure. I will begin by discussing direct funding.

While First Nations are the owners and operators of infrastructure on reserve, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada works with communities by providing financial support and assistance to acquire, operate and maintain community infrastructure. The ultimate goal for the department is to support the development of safe, healthy and thriving First Nation communities comparable to what is enjoyed by Canadians living off reserve. I will recognize for senators that of course many communities off reserve face infrastructure challenges as well. I experienced some of those driving through the potholes on the way to the committee this morning.

The Government of Canada provides approximately \$1 billion each year in funding for community infrastructure on reserve through Aboriginal Affairs and Northern Development Canada's Capital Facilities and Maintenance Program. Funding is allocated for the construction and maintenance of infrastructure to First Nations. Through this program, the department invests in four main areas, including water and waste water, education, housing and other infrastructure.

d'emprunt ministérielles dans les livres comptables du gouvernement. Voilà qui met fin à mon exposé. Je serais ravi de répondre aux questions des membres du comité.

Le président : Je crois que nous attendrons à la fin de l'exposé de M. Beynon avant de vous poser nos questions.

#### [Français

Andrew Beynon, sous-ministre adjoint par intérim, Terres et développement économique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada: Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'être de retour devant ce comité pour discuter d'un sujet important, soit les infrastructures des Premières Nations.

À titre de cadre supérieur de la fonction publique responsable d'améliorer le développement économique des collectivités autochtones partout au pays, je reconnais que les infrastructures jouent un rôle crucial dans le succès économique à long terme des communautés autochtones.

## [Traduction]

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada aide les Premières Nations en construisant et en entretenant l'infrastructure dans les réserves à l'aide d'un soutien financier direct. De plus en plus, le ministère utilise également plus d'approches novatrices, comme les outils législatifs et réglementaires optionnels qui permettent aux Premières Nations de prendre davantage le contrôle du financement de leur infrastructure. Je vais tout d'abord traiter du financement direct.

Les Premières Nations sont les propriétaires et les exploitants des infrastructures dans les réserves, mais Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaille avec les collectivités en leur donnant un appui financier et en les aidant à acheter, à exploiter et à entretenir leurs infrastructures communautaires. Le but ultime du ministère est de donner aux collectivités des Premières Nations dans les réserves les mêmes moyens dont disposent les autres collectivités canadiennes pour devenir des collectivités sécuritaires, saines et prospères. J'aimerais vous indiquer, honorables sénateurs, qu'il existe bien entendu de nombreuses communautés vivant hors réserve qui sont confrontées à des défis en matière d'infrastructure. J'en ai moimême fait l'expérience en conduisant dans les nids de poule en chemin pour venir ici ce matin.

Le gouvernement du Canada consacre environ 1 milliard de dollars par année aux infrastructures communautaires dans les réserves dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien dans les réserves d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Le financement est alloué pour la construction et l'entretien des infrastructures des Premières Nations. Dans le cadre de ce programme, le ministère investit dans quatre grands domaines : l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, l'éducation, le logement et les autres infrastructures.

While Aboriginal Affairs and Northern Development Canada provides First Nations with up to 100 per cent of the funding for the construction of most community infrastructure projects, the majority of departmental funding is actually dedicated to the operation and maintenance of existing assets. Therefore, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada is heavily reliant on targeted funding announced in various federal budgets to fund new infrastructure.

Off-reserve municipalities tend to spread the cost of an asset over its useful life, due to the fact that they have access to stable, long-term revenue sources such as property taxes. These revenues are leveraged in global capital markets to extend further the value of each dollar.

In contrast, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada typically works with First Nation communities to fund the cost of community infrastructure over the short construction period rather than over the full life cycle of the project. Short-term, targeted funding initiatives limit project financing approaches to a mostly pay-as-you-go construction project approach.

A major contributing factor to this reality is that, unlike municipalities which raise the vast majority of their revenues through taxes, First Nations tend to rely disproportionately on own-source business revenues as well as government transfers.

For example, in British Columbia, municipalities raise roughly 77 per cent of their revenues from taxes and 23 per cent from other sources, such as governmental transfers and business revenues. In contrast, First Nations in British Columbia raise approximately 4 per cent of their revenues from taxes while 96 per cent comes from government transfers, their own business revenues and other sources.

It is important to further disaggregate this data with respect to taxation. About 20 per cent of First Nations across Canada generate property tax revenues, and most of this at levels below \$200,000 per year. In British Columbia, five communities account for over half of all the tax revenues raised by First Nations in the province. None of the remaining 193 communities account for more than 5 per cent of the total tax revenues generated. In fact, 123 communities in British Columbia raise no tax revenues. So increasing tax revenues on a broader basis in the near term is constrained by low levels of economic activity on reserve lands, in some cases the quality of the land base, and policy or political barriers to increasing tax revenues, such as a fear that implementing tax powers might lead to a decrease in federal transfers.

However, investments in infrastructure can increase the capacity for First Nations to raise tax revenues by laying the foundation for economic growth, improving productivity, complementing employment growth and opening access to new markets.

Bien qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada fournisse aux Premières Nations jusqu'à 100 p. 100 du financement nécessaire pour mener à bien la plupart des projets d'infrastructures communautaires, la majorité du financement du ministère est consacré à l'exploitation et à l'entretien des biens existants. Par conséquent, le ministère se fie énormément au financement ciblé annoncé dans les divers budgets fédéraux pour financer les nouvelles infrastructures.

À l'extérieur des réserves, les municipalités ont tendance à étendre le coût d'un bien sur toute sa durée de vie utile, parce qu'elles ont accès à des sources de revenus durables et stables, comme l'impôt foncier. Ces revenus sont exploités sur les marchés de capitaux mondiaux pour en étirer la valeur de chaque dollar.

Par contre, dans le cas des collectivités des Premières Nations, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada travaille habituellement avec elles pour financer le coût des infrastructures communautaires pendant la construction, plutôt que pendant le cycle de vie entier du projet. Les initiatives de financement ciblées à court terme limitent principalement les approches de financement à des projets de construction financés au fur et à mesure.

Un des facteurs qui contribuent le plus à cette situation est le fait que, contrairement aux municipalités qui tirent la majorité de leurs revenus des impôts, les Premières Nations dépendent de façon disproportionnée des revenus commerciaux autonomes et des transferts gouvernementaux.

Par exemple, en Colombie-Britannique, les municipalités tirent environ 77 p. 100 de leurs revenus des impôts et 23 p. 100 d'autres ressources, comme les transferts gouvernementaux et les revenus commerciaux. Par opposition, les Premières Nations de la Colombie-Britannique obtiennent environ 4 p. 100 de leurs revenus en prélevant des impôts, alors que 96 p. 100 de leurs revenus proviennent des transferts du gouvernement, de leurs propres revenus d'affaires et d'autres sources.

Il est important de décortiquer ces données plus à fond. Environ 20 p. 100 des Premières Nations du Canada produisent des recettes fiscales foncières — moins de 200 000 \$ par année pour la plupart. En Colombie-Britannique, cinq collectivités produisent plus de la moitié de toutes les recettes fiscales générées par les Premières Nations de la province. Aucune des 193 collectivités restantes ne génère plus de 5 p. 100 de toutes les recettes fiscales. En fait, 123 collectivités ne génèrent aucune recette fiscale. Il serait difficile d'augmenter les recettes fiscales sur une base plus large dans un avenir rapproché en raison des faibles niveaux d'activité économique dans les réserves, de la qualité des assises territoriales et des obstacles stratégiques et politiques, comme la peur qu'une augmentation du pouvoir d'imposition ne réduise les transferts fédéraux.

Cependant, les investissements dans les infrastructures peuvent accroître la capacité des Premières Nations de générer des recettes fiscales en jetant les bases nécessaires pour favoriser la croissance économique, la productivité, la croissance de l'emploi et l'accès à de nouveaux marchés.

Where Aboriginal Affairs and Northern Development Canada has had access to long-term, stable funding, the department has been able to support a number of First Nations by working with them to securitize funds to allow First Nations to acquire private financing for various projects.

I'd like to highlight two specific examples where security of private sector financing led to successful infrastructure projects.

One example is in Ontario, the community of Kasabonika. In 1994, Kasabonika First Nation needed a school, but the department did not have enough funding at that time to complete the project. The First Nation, the department and the Royal Bank of Canada worked together to establish an agreement to secure immediate financing for the school. This was a major success. The school project did go forward in 1994 with funding from the Royal Bank with the agreement that the department would assign future funding directly back to the bank. Between 1996 and 1999 the project was completely reimbursed.

Another example is in Quebec, the community of Pessamit. Our Quebec region has been very proactive in developing multiyear funding agreements where First Nations have secured bridge financing through financial institutions.

For example, innovative financing was used in the Quebec region for a water intake line and treatment plant for the Pessamit First Nation. The project's costs were estimated at over \$14 million, and there would have been significant delays if the community was required to wait for federal funding. The First Nation was able to secure credit through a letter of comfort from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, and funding is being reimbursed through the First Nations Water and Wastewater Action Plan as a contractual obligation. This project is on schedule for completion in the coming weeks.

These projects represent some of the many creative solutions to financing challenges faced by First Nations across Canada. To take the next step, more comprehensive solutions rather than these one-off approaches are required.

One such vehicle, and the second way in which the department supports First Nation communities in establishing and maintaining infrastructure on reserve, is through optional legislative and regulatory tools available to First Nation communities, and in particular the First Nations Fiscal Management Act.

The First Nations Fiscal Management Act regime in particular is considered to have achieved an effective balance between affirming First Nations jurisdiction and providing appropriate

Quand il a eu accès à un financement durable et stable, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a pu offrir du soutien à quelques Premières Nations en les aidant à titriser des fonds pour leur permettre d'obtenir du financement privé pour divers projets.

J'aimerais vous donner deux exemples précis où la titrisation de financement du secteur privé a permis de réaliser avec succès des projets d'infrastructure.

Le premier exemple est celui de la collectivité de Kasabonika, en Ontario. En 1994, la Première Nation de Kasabonika avait besoin d'une école, mais le ministère n'avait pas assez de fonds pour financer le projet. La Première Nation, le ministère et la Banque Royale ont alors travaillé ensemble pour conclure une entente qui donnait immédiatement à la Première Nation du financement pour son école. Le partenariat fut un succès. Le projet scolaire a été entamé en 1994 avec le financement de la Banque Royale, et l'entente précisait que le financement à venir du ministère serait envoyé directement à la banque. Le projet a été complètement remboursé entre 1996 et 1999.

J'ai un autre exemple, celui de la collectivité de Pessamit, au Québec. Notre bureau régional du Québec a aussi adopté une approche très proactive quand il a mis sur pied des ententes de financement pluriannuelles qui ont permis aux Premières Nations d'obtenir du financement provisoire par l'intermédiaire d'institutions financières.

Par exemple, une méthode de financement novatrice a été utilisée au Québec pour une ligne de prise d'eau et une usine de traitement dans la Première Nation de Pessamit. Les coûts pour ce projet étaient estimés à plus de 14 millions de dollars, et on aurait enregistré d'importants retards si la collectivité avait dû attendre le financement du gouvernement fédéral. La Première Nation a pu obtenir un prêt grâce à une lettre d'intention d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, et le financement est remboursé à titre d'obligations contractuelles dans le cadre du Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières Nations. Ce projet respecte l'échéancier, et il devrait se terminer au cours des prochaines semaines.

Ces projets illustrent certaines des nombreuses solutions créatives au problème de financement des Premières Nations du Canada. Pour passer à la prochaine étape, nous devons trouver des solutions globales plutôt qu'adopter des approches au cas par cas.

Un des moyens dont nous disposons — et il s'agit du deuxième outil utilisé par le ministère pour aider les collectivités des Premières Nations à établir et à entretenir les infrastructures dans les réserves — consiste à utiliser les outils législatifs et réglementaires optionnels pour les collectivités des Premières Nations, en particulier la Loi sur la gestion financière des Premières Nations.

Le régime de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, en particulier, est vu comme un outil qui est arrivé à établir un équilibre entre reconnaître les compétences des institutional capacity. The act not only enables participating First Nations to collect property tax and access pooled borrowing but also creates an integrated system whereby the institutions created to oversee the regime provide considerable ongoing support that indeed reinforces their respective mandates to ensure the integrity of the system.

For example, the act requires a First Nation to process a certificate from the First Nations Financial Management Board in order to become a borrowing member. Similarly, for the First Nations Finance Authority to issue a long-term loan backed by property tax revenues, a First Nation must have a borrowing law that is approved by the First Nations Tax Commission. This is an integrated system that enhances investor certainty by certifying that participating First Nations have the financial capacity and financial systems in place to manage large economic development projects.

In 2012, a legislative review of the First Nations Fiscal Management Act was tabled in both houses of Parliament. This review identified a number of suggested changes to the act, including various administrative and regulatory improvements and the potential expansion of institutional powers.

To date, nearly one quarter of First Nation communities in Canada have chosen to participate in this regime, which offers not just access to capital but also access to low-cost capital on a basis similar to that available to other local governments in Canada. Under the act, the First Nations Tax Commission has now approved over 760 taxation laws, with First Nations generating over \$42 million in real property tax revenues annually. These revenues have an obvious and tangible impact, and when leveraged for long-term borrowing, the impact increases exponentially.

By strengthening financial management, First Nations that are certified by the First Nations Financial Management Board under the act have more, and less costly, access to capital, both through bonds that are issued by the First Nations Finance Authority and from commercial lenders, many of whom use First Nations Financial Management Board certification as one measure of credit risk. This in turn results in lower interest rates for certified First Nations.

Financial certification has also increased the accountability and transparency of participating First Nations. To take an example, St. Theresa Point First Nation, a small fly-in community in northern Manitoba, has been able to use its First Nations Financial Management Board certification to significantly reduce borrowing costs to less than 4 per cent, which helps to ensure that it remains in strong financial condition.

Premières Nations et leur donner un accès approprié à la capacité institutionnelle. La loi non seulement permet aux Premières Nations participantes de prélever des impôts fonciers et d'accéder à un fonds commun d'emprunt, mais aussi permet de créer un système intégré au sein duquel les institutions qui ont été établies pour surveiller le régime offrent un soutien continu qui renforce mutuellement leurs mandats respectifs de manière à maintenir l'intégrité du système.

Par exemple, selon la loi, les Premières Nations doivent détenir un certificat du Conseil de gestion financière pour devenir un membre emprunteur. De la même façon, pour que l'Administration financière des Premières Nations accorde un prêt à long terme garanti par des recettes fiscales foncières, les Premières Nations doivent avoir un texte législatif sur les emprunts approuvé par la Commission de la fiscalité. Ce système intégré accroît la certitude des investisseurs en attestant que les Premières Nations participantes ont la capacité financière et le régime de gestion financière nécessaires pour gérer de grands projets de développement économique.

En 2012, un examen législatif de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations a été présenté aux deux chambres du Parlement. Un certain nombre de modifications à la loi ont été suggérées dans cet examen, notamment diverses améliorations administratives et réglementaires et l'expansion des pouvoirs institutionnels.

Jusqu'à maintenant, près du quart des collectivités des Premières Nations du Canada ont choisi de participer à ce régime, qui offre un accès non seulement à du capital, mais à du capital à faible coût, selon des modalités semblables à celles dont profitent les autres administrations locales au Canada. Dans le cadre de la loi, la Commission de la fiscalité a maintenant approuvé plus de 760 textes législatifs, et les Premières Nations ont généré annuellement des recettes fiscales foncières de plus de 42 millions de dollars. Ces revenus ont des retombées évidentes et concrètes et, quand on les utilise pour contracter des prêts à long terme, les retombées augmentent de façon exponentielle.

En renforçant la gestion financière, les Premières Nations agréées par le Conseil de gestion financière conformément à la loi profitent d'un accès au capital plus complet et moins coûteux — que ce soit par l'entremise des obligations émises par l'Administration financière ou de prêteurs commerciaux, dont un grand nombre utilisent la certification du Conseil de gestion financière pour mesurer le risque de crédit, ce qui a pour effet de réduire les taux d'intérêt pour les Premières Nations agréées.

La certification financière a aussi permis d'accroître la responsabilisation et la transparence des Premières Nations participantes. Par exemple, la Première Nation de St. Theresa Point — une petite collectivité du Nord du Manitoba accessible par avion — a utilisé sa certification du Conseil de gestion financière pour réduire considérablement ses frais d'emprunt à moins de 4 p. 100, ce qui lui permet de maintenir sa bonne situation financière.

By providing a means to engage in pooled borrowing through the First Nations Finance Authority, First Nations have access to significant private financing in global capital markets. This has only begun, and the inaugural bond was issued in June 2014. This was able to raise \$90 million from banks, insurance companies, pension plans and other large private investors from Canada and the United States for 14 First Nations located in British Columbia, Manitoba, Ontario and Nova Scotia. This financing is being used by the First Nations to build or improve schools, community housing and other infrastructure in their communities.

For example, the community of Membertou, a prosperous First Nation with a very diversified economy located in Cape Breton, Nova Scotia, raised \$21 million through this inaugural bond, and by using the proceeds to refinance existing commercial loans through a more appropriate infrastructure financing tool, they are able to save nearly \$1.7 million in annual interest costs. These savings are, in turn, being reinvested in this successful community.

With the success of the inaugural bond, interest in this regime from First Nations has grown across the country. Over the past 12 months, more than 40 First Nations have passed band council resolutions seeking to be added to the schedule to the act. Currently more than \$200 million in unused borrowing capacity can be deployed over the next two to five years among the current 38 First Nations Finance Authority members.

According to an independent, third-party forecasting study completed for the First Nations Finance Authority, there is an estimated \$5.8 billion in own-source revenues collected by First Nations across Canada annually. The potential of the regime to help First Nations grow their economies and offset the demand for limited federal infrastructure dollars is significant. Therefore, we are looking forward to the First Nations Finance Authority issuing its second bond, and this is expected as early as this summer.

To build on this success, the department and the three institutions have been working to accelerate and streamline participation in the act, reduce the administrative burden on participating First Nations, and strengthen investor and capital market confidence in the regime.

In conclusion, honourable senators, direct funding from senior levels of government will remain an important ingredient in financing infrastructure, and this is true in both the on- and off-reserve contexts. However, the First Nations Fiscal Management Act provides an important vehicle for First Nation communities to leverage the many forms of revenue that are not currently being used to their maximum potential, notably transfers from other levels of government. In fact, the Financing Secured by Other Revenues Regulations, which operate under the First Nations

En leur donnant accès à un fonds commun d'emprunt par l'intermédiaire de l'Administration financière, les Premières Nations peuvent obtenir de gros montants de financement privé sur les marchés de capitaux mondiaux. La première émission obligataire, en juin 2014, a mobilisé 90 millions de dollars de banques, de compagnies d'assurances, d'administrateurs de régimes de retraite et d'autres grands investisseurs privés du Canada et des États-Unis pour 14 Premières Nations en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et en Nouvelle-Écosse. Les Premières Nations utilisent ce financement pour construire ou améliorer des écoles, des logements communautaires et d'autres infrastructures dans leurs collectivités.

Par exemple, la collectivité de Membertou — une Première Nation prospère à l'économie diversifiée située à Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse — a obtenu 21 millions de dollars grâce aux obligations. En utilisant le produit pour refinancer ses prêts commerciaux avec un outil de financement des infrastructures plus approprié, la Première Nation économise 1,7 million de dollars en frais d'intérêts annuels. Ces économies sont réinvesties dans la collectivité.

Avec le succès de la première émission obligataire, le régime a éveillé l'intérêt des Premières Nations de partout au pays. Au cours des 12 derniers mois, les conseils de bande de plus de 40 Premières Nations ont adopté des résolutions visant à être ajoutées à l'annexe de la loi. Il existe actuellement une capacité d'emprunt inutilisée de 200 millions de dollars qui peut être répartie au cours des deux à cinq prochaines années parmi les 38 membres actuels de l'Administration financière.

Selon une étude provisionnelle réalisée pour l'Administration financière par un tiers indépendant, 5,8 milliards de dollars en revenus autonomes seraient générés annuellement par les Premières Nations du Canada. Le régime a un grand potentiel pour ce qui est d'aider les Premières Nations à développer leur économie et de compenser la demande pour le financement limité du gouvernement fédéral pour les infrastructures. Nous attendons avec impatience la deuxième émission obligataire de l'Administration financière, qui devrait avoir lieu cet été.

Pour poursuivre sur cette réussite, le ministère et les trois institutions travaillent à accélérer et à simplifier la participation à la loi, à alléger le fardeau administratif des Premières Nations participantes et à renforcer la confiance des investisseurs et des marchés de capitaux dans le régime.

En conclusion, honorables sénateurs, le financement direct des plus hauts niveaux de gouvernement demeurera un élément important du financement des infrastructures, à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves. Cependant, la Loi sur la gestion financière des Premières Nations est un outil important qui permet aux collectivités des Premières Nations de profiter des nombreuses formes de revenus qui actuellement ne sont pas utilisées à leur plein potentiel, comme les transferts d'autres ordres de gouvernement. En fait, le Règlement sur le financement

Fiscal Management Act, allow federal transfers to be securitized if the agreement governing the transfer specifically permits such a use.

A number of years ago, the First Nations Finance Authority presented a proposal that would effectively allow it to use federal funding to securitize debentures for the construction of infrastructure projects, including water systems, housing, public buildings and roads. The First Nations Finance Authority estimated that, based on the risk profile of the revenue stream, every dollar of secured federal funding could generate \$13 in immediate capital. For example, if just \$250 million of federal infrastructure funding were to be used for this purpose, more than \$3 billion could be raised, and very quickly.

While federal transfers can be used under the regime, there are barriers currently in place that prevent this from occurring now. One barrier is that our funding agreements typically do not permit a stream of funds to be used to support borrowing for immediate needs.

Also, funding agreements, including longer-term block funding agreements, contain clauses that make funding conditional on parliamentary appropriations, which my colleague spoke to earlier. This means that funding is not guaranteed for future years, and, therefore, it is more difficult to use these funding agreements to support long-term, low-cost borrowing. We would be interested in the recommendations of this committee on how we could better use revenue streams to meet the infrastructure needs of First Nations.

It is recognized that challenges remain for financing infrastructure on reserve. However, important steps have been taken. The First Nations Fiscal Management Act is no longer a concept but a success in practice. With the issuance of this first-ever inaugural First Nations Finance Authority bond, there is demonstrable market acceptance of low-cost private lending to First Nation communities for infrastructure. The First Nations Finance Authority model of aggregation, where credit risk is spread across many borrowers, also offers potential in other areas to help communities reduce their borrowing costs.

Before I end, one message I would like to reinforce today is that there is significant variation, of course, amongst First Nation communities across the country with respect to their preparedness to take advantage of innovative financing solutions, so one-size-fits-all solutions simply would not work.

I appreciate the opportunity to speak before this committee today on this important issue, and my colleagues and I would welcome questions from the honourable senators.

garanti par d'autres recettes, régi par la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, prévoit la titrisation de transferts fédéraux si les ententes qui régissent les transferts autorisent précisément cette utilisation.

Il y a quelques années, l'Administration financière des Premières Nations a présenté une proposition qui lui permettrait d'utiliser le financement fédéral pour titriser des débentures pour réaliser des projets d'infrastructure, dont des projets liés aux réseaux d'eau, au logement, aux bâtiments publics et aux routes. Après avoir examiné le profil de risque du flux de rentées, l'Administration financière a estimé que chaque dollar de financement fédéral pourrait générer 13 \$ en capital immédiat. Par exemple, si seulement 250 millions de dollars de financement fédéral pour les infrastructures étaient utilisés à cette fin, on pourrait mobiliser plus de 3 milliards de dollars très rapidement.

Bien que les transferts fédéraux puissent être utilisés dans le cadre du régime, des barrières sont actuellement en place pour empêcher que cela se fasse. Une de ces barrières est le fait que les ententes de financement ne permettent normalement pas qu'un flux de rentrées soit utilisé pour appuyer un emprunt pour un besoin immédiat.

Par ailleurs, les ententes de financement, y compris les ententes de financement de base à plus long terme, contiennent des clauses qui font en sorte que le financement dépend des crédits parlementaires, dont mon collègue a parlé plus tôt. Le financement n'est donc pas garanti pour les années suivantes, et il est plus difficile de l'utiliser pour appuyer des emprunts à long terme à faible coût. Nous aimerions savoir quelles sont les recommandations du comité sur la façon d'utiliser les flux de rentrées pour mieux répondre aux besoins des Premières Nations en matière d'infrastructure.

Le fait qu'il y ait des problèmes à régler pour faciliter le financement des infrastructures dans les réserves est reconnu, mais nous prenons des mesures importantes pour corriger la situation. La Loi sur la gestion financière des Premières Nations n'est plus un concept; elle est maintenant une réussite. À la suite de la première émission obligataire de l'Administration financière, on observe une acceptation par les marchés de l'octroi de prêts privés à faible coût aux collectivités des Premières Nations pour leurs infrastructures. Le modèle de regroupement de l'Administration financière où le risque de crédit est réparti entre les emprunteurs a aussi du potentiel dans d'autres domaines pour ce qui est d'aider les collectivités à réduire leurs frais d'emprunt.

Avant de terminer, je voudrais insister sur le fait que les collectivités des Premières Nations de partout au Canada ne sont pas toutes aussi prêtes à tirer profit des solutions novatrices en matière de financement. Les solutions toutes faites ne fonctionnent simplement pas.

Je suis heureux d'avoir eu l'occasion aujourd'hui de parler de cette question importante au comité, et mes collègues et moi sommes prêts à répondre aux questions des honorables sénateurs. **The Chair:** Those were helpful presentations, gentlemen. Thank you.

**Senator Raine:** Thank you very much. It's become obvious to us in our studies that the issue of limited access to long-term funding, which becomes also very necessary for long-term planning, really makes it hard for First Nations to figure out what to do next.

I have two questions. I understand how the certification of financial management works through the FNFMA, the First Nations Fiscal Management Act, and the First Nations Finance Authority. There are ways in place of making sure First Nations have the capacity to do this.

We have seen several examples where there's a lack of funding and almost encouragement of developing long-term planning, because you can't even go and look for the financing if you don't have a plan. Where does the planning side of things fit in the funding envelopes for First Nations? How does that fit in there?

I'll give you an example. On Vancouver Island, just outside Victoria, there is a very beautiful area of the Saanich Peninsula. On one side of the street are homes worth over half a million dollars, very desirable real estate. On the other half is a First Nation that can't get the financing to do the planning to move forward. To me that's illogical.

Mr. Beynon: I'm very glad you raised that example. I know the communities you're speaking of. I used to be a lawyer on Vancouver Island, and I guess one of my comments would be to say, yes, there are examples like that where you see this great disparity. On a more optimistic note, I think some communities have really been able to move that yardstick dramatically forward.

I'm glad that you raised this question because I think planning is indeed one of the ingredients in the solution. It's not just a question of dollars and funding.

We recognize more and more that there is a gap for First Nation communities in planning compared to communities off reserve. As I think all of you know, municipal legislation in particular and legislation governing regional districts has built right into it comprehensive requirements in respect of planning. So that's an intriguing point that, first of all, there isn't that legislative base. I think this is an area, ultimately working with First Nations, that some of them may be coming forward on in future to say, "We want to have stronger legislative vehicles for planning."

But putting that aside, we've been recognizing more and more and actually financing some pilots to work on stronger planning. Many communities want to work on comprehensive community planning because there is a wide array of issues to deal with: elder care, youth programs, education and so on. But if I may, what I find intriguing is sort of a mighty handful in terms of economic

Le président : Vos exposés nous ont été utiles, messieurs. Merci.

La sénatrice Raine: Merci beaucoup. Il est devenu évident pour nous, dans le cadre de nos études, que l'enjeu de l'accès limité au financement à long terme, qui est aussi essentiel pour la planification à long terme, fait qu'il est difficile pour les Premières Nations de savoir les prochaines mesures à adopter.

J'ai deux questions. Je comprends comment la certification de la gestion financière fonctionne dans le cadre de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations et de l'Administration financière des Premières Nations. Il y a des moyens en place pour s'assurer que les Premières Nations ont la capacité de s'occuper de cela.

Nous avons vu plusieurs exemples où il y avait un manque de financement et presque d'encouragement à faire de la planification à long terme, parce qu'on ne peut pas trouver du financement si on n'a pas de plan. Quelle est la place accordée à la planification dans les enveloppes de financement pour les Premières Nations? Comment s'insère-t-elle dans ces enveloppes?

Je vais vous donner un exemple. Sur l'île de Vancouver, juste à côté de Victoria, il y a la très belle région de la péninsule de Saanich. D'un côté de la rue se trouvent des maisons qui valent plus d'un demi-million de dollars, des propriétés très convoitées. De l'autre côté, il y a une Première Nation qui ne peut pas obtenir du financement pour faire la planification qui s'impose afin d'aller de l'avant. Cela me semble illogique.

M. Beynon: Je suis content que vous mentionniez cet exemple. Je connais les communautés dont vous parlez. Avant, j'étais avocat sur l'île de Vancouver, et je pense que je dirais que oui, il y a des exemples comme celui-là où l'on constate une grande disparité. Sur une note plus optimiste, je pense que certaines communautés ont vraiment été capables de grandement progresser.

Je suis ravi que vous posiez cette question parce que je pense que la planification est bel et bien l'un des éléments de la solution. Ce n'est pas seulement une question d'argent et de financement.

Nous reconnaissons de plus en plus qu'il y a des lacunes en matière de planification pour les collectivités des Premières Nations comparativement aux communautés hors réserve. Je pense que vous savez tous que les lois municipales, en particulier, et les lois régissant les districts régionaux incluent des exigences exhaustives en matière de planification. Alors il est intriguant de voir que, premièrement, il n'y a pas de fondement législatif. Je pense que c'est un domaine où les Premières Nations voudront qu'on élabore en collaboration avec elles des véhicules législatifs plus solides pour la planification.

Mis à part cela, nous reconnaissons de plus en plus le problème et nous finançons certains projets pilotes pour obtenir une meilleure planification. De nombreuses communautés veulent procéder à une planification exhaustive parce qu'il y a une vaste gamme d'enjeux dont il faut s'occuper : les soins aux aînés, les programmes pour les jeunes, l'éducation, et cetera. Et il y a un

development, and that's planning for economic development, lands issues, environment, infrastructure and emergency management.

We've had some pilot funding across the country to try to better invest in this, and one of the interesting areas is that we've actually done that sometimes in partnership with local governments that are neighbours. So a few First Nations communities have come forward with their municipal neighbours and said, "We want to try to undertake some planning together because we recognize that we have some overlapping areas."

I think this sets the groundwork very well for much more effective infrastructure management, emergency planning and so on, but it also sets the stage potentially for better financing of the infrastructure.

Now, I know that there are always gaps in terms of the level of infrastructure investment, but I would certainly agree with you, senator, that investing in the planning up front can ultimately much better set out the anticipated long-term needs for infrastructure and making sensible and high-quality investments over time.

I would be pleased to provide some further information to the committee separately on successful examples of the planning initiatives that have been undertaken working a bit with the Federation of Canadian Municipalities and the Council for the Advancement of Native Development Officers.

Karl Carisse, Senior Director, Strategic Policy, Planning and Innovation, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: I think the only thing I can add, as Andrew mentioned, is that part of the whole planning scheme for the community touches on infrastructure. So we do have planning right now, and I've talked about this before the committee here, in regard to infrastructure, based on the availability of funds, which is our First Nations Infrastructure Investment Plan. That is there. It starts at the community level — the community approaching our regional offices, and they are sharing with them their needs for infrastructure. That's rolled up to a regional plan, which is based on the availability of funds and on priority ranking for what projects will get funded. Then we roll that up in a national plan.

Andrew touches on a good point. In the community there are needs for infrastructure, but the need for planning is where do you put that infrastructure. How does that infrastructure coincide or potentially work with some economic development ventures that the community wants to move forward with? You see that integration a lot more, and it's by working with and within the community to look at that plan.

vaste éventail d'enjeux qui touchent le développement économique, c'est-à-dire la planification pour le développement économique, les questions territoriales, l'environnement, l'infrastructure et la gestion des urgences.

Nous avons mené des projets pilotes de financement à divers endroits au pays afin de mieux investir dans ces secteurs, et ce qui est intéressant, c'est que nous l'avons parfois fait en partenariat avec les administrations locales voisines. Quelques collectivités des Premières Nations nous ont dit qu'elles voulaient faire de la planification avec leurs voisins municipaux parce qu'elles reconnaissent qu'il y a des secteurs qui se chevauchent.

Je pense que cela jette les fondements d'une gestion des infrastructures et d'une planification des urgences plus efficaces, mais aussi d'un meilleur financement des infrastructures.

Je sais qu'il y a toujours des lacunes en matière d'investissements en infrastructure, mais je suis d'accord avec vous, madame la sénatrice, pour dire qu'investir dans la planification dès le départ permet de mieux prévoir les besoins à long terme en infrastructure et de faire des investissements plus sensés et de haute qualité.

Je serais ravi de fournir plus de renseignements au comité plus tard sur les exemples de réussite des initiatives en matière de planification qui ont été entreprises en collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités et le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones.

Karl Carisse, directeur principal, Direction des politiques stratégiques, de la planification et de l'innovation, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada: La seule chose que je peux ajouter, comme Andrew l'a mentionné, c'est qu'une partie de la planification pour la communauté concerne l'infrastructure. J'en ai déjà parlé au comité, mais nous faisons de la planification actuellement en matière d'infrastructure, selon la disponibilité des fonds, dans le cadre du plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations. C'est en place. Le processus commence avec les communautés, qui s'adressent à nos bureaux régionaux et nous font part de leurs besoins en infrastructure. Cela est intégré à un plan régional qui est organisé selon la disponibilité des fonds et la priorité de financement pour chaque projet. Ensuite, c'est inclus dans un plan national.

Andrew soulève un bon point. Il y a des besoins en infrastructure dans les communautés, mais le besoin en matière de planification, c'est de savoir où l'on met ces infrastructures. Comment est-ce que ces infrastructures coïncident avec des projets de développement économique que la communauté veut mettre de l'avant? On voit de plus en plus cette intégration, et c'est en travaillant avec la communauté, et à l'intérieur de celle-ci, que l'on établit ces plans.

We have the capital/infrastructure planning. We don't have the authority to fund for any commercial development. If a water treatment plant and pipes are needed, that's really for the public's use. So it is going to the houses, to the schools and the other infrastructure that's public.

If there should be a business development somewhere else in the community, it's the community that would have to find the availability of funds for that portion of that project working with our economic development. What is essential there is having that plan to begin with. What is the vision of the community? The funds may not always be available; we know that. But different pockets of funding are available to the community, and if there is a good plan then they might have better opportunities, rather than to approach establishments, like financial establishments, to try to cover that delta that's missing and to cover that within the community itself.

The Chair: On that point, economic development opportunities to create own-source revenues, the committee did hear from Harold Calla of the First Nations Financial Management Board, who said that AANDC's infrastructure funding does not cover infrastructure for economic development, such as water and waste water systems for an industrial park or for a shopping centre.

Is this accurate? Mr. Carisse, you were just mentioning that, because as we've heard this morning, it's own-source revenues that can help fund capital projects. It would seem that economic development opportunities would be a natural way of getting own-source revenues.

Does the department pose barriers to accessing those kinds of funds for capital infrastructure?

**Mr. Carisse:** At the present time, the authorities for the infrastructure program, as I mentioned, are for public infrastructure. With the availability of funds that we have right now, the priority is to look at health and safety, to make sure that community members' homes have access to potable water, for the schools or if there's other public buildings in the community.

For an economic development opportunity, at that point, we would be looking more towards that opportunity itself, the business case that is there to absolutely put up the funding to be able to do that infrastructure. Either it's an upgrade, or there are some communities that I know of where they have commercial buildings that have their own water treatment plants. That was part of the whole business case. It's part of that business to get that financing.

I bring it on to Andrew because we do have parts of the department that do have some programming to help in those situations.

Mr. Beynon: Yes, my area of responsibility is Lands and Economic Development, including environmental issues. We do have economic development programming which is designed in

Nous avons la planification pour l'infrastructure et les immobilisations. Nous n'avons pas l'autorité de financer les projets commerciaux. Si une usine de traitement des eaux et des aqueducs sont nécessaires, c'est pour une utilisation publique. Si ces services se rendent aux maisons, aux écoles et à d'autres infrastructures, c'est public.

S'il y avait un projet commercial ailleurs dans la communauté, la communauté devrait trouver le financement pour cette partie du projet, en collaboration avec notre développement économique. Mais il est essentiel que ce plan soit en place au départ. Quelle est la vision pour la communauté? Les fonds ne sont pas toujours disponibles; nous le savons. Mais différentes sources de financement sont à la disposition de la communauté, et si elle a un bon plan, elle aura plus de possibilités, plutôt que d'entrer en contact avec les institutions, comme des institutions financières, pour couvrir la partie manquante, et l'assumer à l'intérieur même de la communauté.

Le président: En ce qui concerne les possibilités de développement économique pour créer des revenus autonomes, le comité a entendu Harold Calla du Conseil de gestion financière des Premières Nations, qui a dit que le financement d'AADNC en matière d'infrastructure ne couvre pas l'infrastructure pour le développement économique, telle que les systèmes de traitement des eaux et des eaux usées pour un parc industriel ou un centre commercial.

Est-ce exact? Monsieur Carisse, vous venez d'en parler, car comme on nous l'a dit ce matin, ce sont les revenus autonomes qui peuvent financer les projets d'immobilisations. Il semble que les possibilités de développement économique sont une façon naturelle d'obtenir des revenus autonomes.

Est-ce que le ministère restreint l'accès à ce genre de fonds pour l'infrastructure?

M. Carisse: Actuellement, les autorisations pour le programme d'infrastructure, comme je l'ai mentionné, visent l'infrastructure publique. Étant donné les fonds disponibles, les priorités sont la santé et la sécurité, l'accès à l'eau potable pour les membres de la communauté, les écoles et les autres édifices publics.

Pour les possibilités de développement économique, à ce moment-là, nous examinerions plutôt la possibilité en soi, le plan d'affaires qui existe pour avancer le financement afin de construire l'infrastructure. Ce peut être une mise à niveau, ou des communautés que je connais ont des édifices commerciaux qui ont leur propre usine de traitement de l'eau. Cela faisait partie du plan d'affaires général. Cela faisait partie du projet pour obtenir le financement.

Je cède la parole à Andrew parce qu'il y a des sections du ministère qui ont des programmes qui aident dans ce genre de situations.

M. Beynon: Oui, mon champ de responsabilité, ce sont les terres et le développement économique, y compris les questions environnementales. Nous avons des programmes en matière de

part to assist communities with seizing economic development opportunities. Through this programming, we've been able to fund, for example, sometimes, the infrastructure being put in place, which lays the foundation for building an industrial park or a commercial shopping centre.

We don't do it perfectly yet, but over time we're working much more with our colleagues in infrastructure to also look at situations where, for instance, our colleagues in infrastructure may be putting in an investment in the infrastructure that is required for health and safety purposes or housing. If we can bring some economic development together, we may also be able to extend that servicing to facilitate the development of an industrial park and so on.

Now, having said that, the economic development programming is about \$21 million per year, and so it is not a huge amount. I agree with Mr. Calla that there are significant opportunities for trying to make investments in what can generate the own-source revenues within First Nation communities. We're trying to do our part through this program, but it is a limited amount of dollars.

The Chair: You cited some examples of Kasabonika and Pessamit, where there was a creative agreement that the department would assign future funding for Kasabonika to a bank to allow a project to be financed by a bank loan, and the project was completely reimbursed.

In Pessamit, a letter of comfort was given from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada to allow the Water and Wastewater Action Plan.

Now, we've heard from Mr. Pagan, and I thank you for being here, of the strict controls on funding to the department, the annual appropriations authorities and the limited ability to carry over and carry forward, but we all know these capital projects need longer-term funding. Probably five years is not really enough. It's typically over longer periods of time in the private sector.

It's encouraging that you've reported ways that have been found to get around these strictures.

How can we encourage this to happen elsewhere? How did you do it, and how can this happen elsewhere? This letter of comfort is something that I'm not sure we've heard about before. There was a deal made with a bank, which seems to make a commitment beyond Parliament's annual appropriation authority. I may be misstating that, but this is what we've heard over and over again: It's so hard to build on year-to-year funding which is not secure and sometimes gets interrupted or delayed. How can we get around that for capital infrastructure?

développement économique conçus en partie pour aider les communautés à profiter de possibilités de développement économique. Par l'entremise de ces programmes, nous avons pu, par exemple, financer parfois l'infrastructure mise en place qui constitue la base pour construire un parc industriel ou un centre commercial.

Nous ne sommes pas encore parfaits, mais nous collaborons beaucoup avec nos collègues de l'infrastructure pour examiner les situations où ils investissent dans les infrastructures nécessaires pour la santé et la sécurité ou le logement. Si nous pouvons préparer un projet de développement économique, nous pourrions prolonger ces infrastructures afin de faciliter l'aménagement d'un parc industriel ou d'autre chose.

Maintenant, cela dit, le programme de développement économique s'élève à environ 21 millions de dollars par année, ce qui n'est pas énorme. Je suis d'accord avec M. Calla pour dire qu'il y a d'importantes possibilités d'investissements qui généreraient des revenus autonomes pour les collectivités des Premières Nations. Nous essayons de faire notre part avec ce programme, mais les fonds sont limités.

Le président : Vous avez cité les exemples de Kasabonika et de Passamit, où il y a eu un accord novateur pour que le ministère envoie le financement futur de Kasabonika à une banque afin qu'un projet puisse être financé par un prêt bancaire, et le projet a été complètement remboursé.

À Pessamit, une lettre d'intention d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a permis la mise en œuvre du Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées.

M. Pagan nous a parlé, et je vous remercie d'être ici, des mesures de contrôle strictes du ministère sur le financement, des crédits annuels et de la possibilité limitée de reporter des fonds, mais nous savons tous que ces projets d'immobilisations ont besoin de financement à long terme. Une période de cinq ans n'est probablement pas suffisante. Il y a généralement des périodes plus longues dans le secteur privé.

C'est encourageant que vous ayez dit que vous avez trouvé des façons de contourner ces limites.

Comment pouvons-nous encourager que cela se fasse ailleurs? Comment y êtes-vous arrivé et comment cela pourrait se faire ailleurs? Je ne pense pas que nous ayons déjà entendu parler de lettre d'intention. C'est un accord conclu avec la banque, qui semble représenter un engagement qui va au-delà des crédits parlementaires annuels. Je ne vais peut-être pas citer exactement ce qui a été dit, mais voici ce qu'on nous a répété souvent : il est très difficile de bâtir des infrastructures avec un financement annuel qui n'est pas garanti et qui est parfois interrompu ou retardé. Comment pouvons-nous trouver une solution à cela pour l'infrastructure?

Mr. Beynon: Well, I think that the opening comment I would make is to say, yes, we have some examples like that where we've tried to issue letters of comfort or better information with banks where the First Nation is willing to do that. In the cases that I cited, of course, it's extremely important that it's led by the First Nation. We as a department would not want to be interacting with the bank without their direct participation.

I think in those particular cases that the letter of comfort or the indication from the department of what was likely to be expected over several years managed to be satisfactory to the banks, but quite frankly, that took some creativity on the parts of the bank as well. These are not the kinds of financial instruments that banks typically rely upon to have the certainty that they can lend at a low rate.

Maybe I'll ask Karl to comment on that further.

Mr. Carisse: Yes, we've had those opportunities in the past. They are few and far between, but where it has worked is where the key is the letter of comfort, to give the financial institution that assurance that the payments would be made by the Government of Canada. There's only I think a few cases where it wasn't, but often the carrying costs were incurred by the First Nation itself. Therefore, we were able to do it over a number of years, but there's a certain carrying cost. The First Nation would take care of those, that interest, the carrying costs, and the department, by letter of comfort, would tell the financial institution that repayments would be made for X amount of millions of dollars for a number of years.

It has been done in certain instances for schools, for water and waste water. We had an opportunity that came to us, a few years ago, from SaskTel, in Saskatchewan. They were doing a big connectivity project in the province. They approached us and we could go and connect all the schools and health facilities in the province to fibre broadband, which we thought was a great opportunity. On our own it wouldn't be viable as a project. But since they were already going throughout the province, there was a cost to do this. We were able to negotiate with them a repayment over five years, I think it was.

In Ontario, when we brought the transmission line to the communities around James Bay — Kashechewan, Fort Albany, Attawapiskat and a couple more — that was also an agreement that was made with Ontario Hydro at the time and Five Nations Energy Inc. to do the payments over 10 years. Often, in these situations, you look at the costs associated for these communities that were, like many still are, 100 per cent reliant on diesel for their energy needs, those costs on a yearly basis, compared to the cost of extending the grid to those communities over time. It just made a lot of sense.

Again, it's not the long-term financing, as you would see off reserve for 25 years or more for infrastructure. I think the idea there, in the long term, is that, as Andrew mentioned, you have the issuance of bonds. That's what municipalities do, and now First Nations are getting into that market. There are some tools out there. I know that the committee has heard about public-

M. Beynon: Eh bien, je dirais que, oui, nous avons certains exemples où nous avons essayé de donner des lettres d'intention ou de meilleurs renseignements aux banques, lorsque la Première Nation est prête à le faire. Dans les cas que j'ai cités, bien sûr, il est extrêmement important que ce soit dirigé par la Première Nation. Le ministère ne voudrait pas discuter avec la banque sans la participation directe de la Première Nation.

Dans ces cas en particulier, je crois que les banques ont fini par être satisfaites des lettres d'intention et des indications qu'avait données le ministère sur ce à quoi on pouvait s'attendre au cours des années suivantes, mais très franchement, il a fallu que les banques fassent preuve de créativité aussi. En général, les banques ne s'appuient pas sur des lettres ou des indications pour accorder de faibles taux d'intérêt.

Je demanderais peut-être à Karl de nous en dire plus à ce sujet.

M. Carisse: Oui, ces situations se sont présentées par le passé. Les occasions sont rares, mais la clé, c'est la lettre d'intention, qui donne l'assurance aux institutions financières que le gouvernement canadien fera les paiements. Dans quelques rares cas, la Première Nation assumait elle-même les coûts du portage. On peut échelonner les paiements sur plusieurs années, mais cela inclut des coûts du portage. La Première Nation assumait le coût des intérêts et les coûts du portage, et le ministère, dans sa lettre d'intention, indiquait à l'institution financière que les paiements, de tant de millions de dollars, seraient faits pendant un certain nombre d'années.

On l'a fait notamment pour des écoles, l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées. Il y a quelques années, SaskTel, en Saskatchewan, nous a présenté un projet. La société envisageait de connecter toute la province. Elle offrait de connecter toutes les écoles et les établissements de santé de la province à un réseau à large bande par fibre optique, ce qui était une formidable occasion. Si nous avions voulu le faire seuls, ce projet n'aurait pas été viable. Il était question de connecter toute la province, ce qui comportait des coûts. Nous avons pu négocier un plan de paiements sur cinq ans, je crois.

En Ontario, quand nous avons prolongé la ligne de transmission jusqu'aux communautés à proximité de la baie James — Kashechewan, Fort Albany, Attawapiskat et d'autres —, Hydro Ontario, à l'époque, et Five Nations Energy Inc. ont convenu d'un accord pour échelonner les paiements sur une période de 10 ans. Très souvent, ces communautés locales comptaient à 100 p. 100 sur le diesel pour s'approvisionner en énergie. Sur le long terme, il était beaucoup plus logique de prolonger le réseau jusqu'à ces communautés.

Encore une fois, ce n'est pas pareil hors réserve, où le financement de l'infrastructure est parfois échelonné sur 25 ans. Comme Andrew l'a mentionné, à long terme, on peut compter sur l'émission d'obligations. C'est ce que font les municipalités, et maintenant les Premières Nations intègrent ce marché. Certains outils sont à leur disposition. Je sais que le comité a beaucoup

private partnerships. They're not the panacea. They are a tool, but, at that point, in the design-build-finance-maintain-and-operate public-private partnership, you do have the financing involved. Therefore, in that agreement, you can have the costs of that infrastructure over 25 or 30 years.

So there are those communities, but, up until now, the ones that we've participated in for letters of comfort have been over three or five years. I think the longest was the energy project in Ontario for 10 years.

The Chair: Just before Senator Dyck, a follow-up, if I may, on that letter of comfort: How does it compare to a Ministerial Loan Guarantee, which is used for housing?

Mr. Carisse: The Ministerial Loan Guarantee is basically a backstop, so what Brian was talking about, the \$2.2 billion, is a contingent liability. That is the maximum we could go to. The department has issued \$1.8 million of Ministerial Loan Guarantees, but it's not actual funding that's provided to the communities for their housing needs. It's a guarantee that, should there be default, the department would be there to cover the cost. There are mechanisms toward going to the community first and then eventually the department. But it's a guarantee, whereas the letter of comfort is actually assurance that the department will be providing the funding for that infrastructure project in question.

The Chair: Is that option well known amongst First Nations?

Mr. Carisse: I'm not sure how well known it is. I'm sure some have heard about it, but it's not every community that can actually cover those carrying charges, and they have to have a certain relationship with the financial institution so that the institution is comfortable working with the community. But, again, it's all pinned on that letter of comfort. The other problem we face at the department is that — and it was mentioned earlier — out of the A-base funding for infrastructure, the bulk of that A-base is already spent, on a yearly basis, just to provide the operations and maintenance, minor capital and housing to communities. There's very little left for major capital, so you wouldn't be able to lock in all that major capital. We still need to have some flexibility in case of emergencies or if some health and safety issues come up to deal with infrastructure in a community.

Mr. Beynon: If I may just add to that, I think your initial question was whether this an avenue that can be explored more. Is there something the committee can consider in terms of how we would do that better? I guess what I would say is that, on these letters of comfort, the department is taking a risk. Therefore, we're only able to deal with this on a small scale, where, in a sense, we know that if something were to go wrong, we may be able to adjust within dollars available in the department in other areas to cover off that risk.

entendu parler des partenariats public-privé, mais ils ne sont pas la panacée. Un partenariat public-privé comporte la conception, la construction, le financement, l'entretien et l'exploitation du projet. C'est bel et bien un outil, mais le financement a quand même un rôle à jouer. Dans ce type d'accord, les coûts peuvent être échelonnés sur une période de 25 ou 30 ans.

Jusqu'à maintenant, nous avons présenté des lettres d'intention pour certaines communautés locales, mais c'était pour du financement sur trois ou cinq ans. Le plus long, c'était le projet énergétique en Ontario d'une durée de 10 ans.

Le président : J'aurais une question complémentaire, avant de céder la parole à la sénatrice Dyck. En quoi la lettre d'intention se distingue-t-elle de la garantie d'emprunt ministérielle, dont on se sert pour le logement?

M. Carisse: La garantie d'emprunt ministérielle est en fait un filet de sécurité. La somme de 2,2 milliards dont parlait Brian, c'est un passif éventuel. Ce serait le maximum qu'on pourrait atteindre. Le ministère a assuré des prêts à hauteur de 1,8 million de dollars, mais il ne s'agit pas là de financement pour combler les besoins en logement des communautés locales. Si l'emprunteur devait faire défaut, le ministère assumerait les coûts de l'emprunt. On s'adresse d'abord à la communauté locale elle-même et ensuite au ministère. C'est une garantie, alors que la lettre d'intention, c'est en fait l'assurance que le ministère va financer le projet d'infrastructure en question.

Le président : Les Premières Nations savent-elles que cette possibilité existe?

M. Carisse: Je ne sais pas dans quelle mesure cette possibilité leur est familière. Je suis sûr que certaines Premières Nations en ont entendu parler, mais ce ne sont pas toutes les communautés qui peuvent assumer les coûts du portage. En plus, elles doivent avoir la confiance de l'institution financière. Encore une fois, tout repose sur la lettre d'intention. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le financement des activités de base est limité. Le plus clair de ce financement destiné à l'infrastructure est consacré, annuellement, aux opérations, à l'entretien, aux projets de petite envergure et au logement. Il en reste très peu pour les grands projets. On ne pourrait pas tout affecter à ces grands projets. En plus, il faut en mettre de côté pour des urgences ou des problèmes de santé et de sécurité liés à l'infrastructure dans une communauté.

M. Beynon: Si vous me permettez une observation, je crois que vous vouliez savoir si on pourrait y avoir recours plus souvent. Peut-être que le comité souhaiterait savoir comment on peut améliorer nos pratiques. À propos des lettres d'intention, je vous dirais que le ministère assure un risque. Par conséquent, le ministère ne peut recourir à cette option qu'à petite échelle, dans la mesure où on peut puiser dans les autres secteurs du ministère pour couvrir la dépense si la situation devait mal tourner.

To really respond to the needs of First Nation communities, a stronger approach, for example a multi-year approach, to the funding base would be required, a change from where we are. So I think we've been creative, but it's naturally within limits.

The Chair: On this point, Senator Raine?

Senator Raine: I think it might have a bearing on it. We've heard of what are called "Indian monies," which are capital and revenue from the sale of lands, non-renewable or renewable resources, which are held by the Crown on behalf of First Nations. Where does that pot of money sit in the big pile of government money? Is it identified? Is that a resource, a pool of money, that could be used to guarantee some of these things? Maybe Mr. Pagan could explain how that works. Where does that money go, and who does it belong to?

Mr. Beynon: Let me offer this quickly: There's a split, of course. Some of the Indian monies under the Indian Act are individual monies, so, in the legislation, it refers to mentally incompetent individuals or children, and individual accounts. Putting that aside, some of the dollars that are Indian monies are First Nation dollars of their own, as you say, from surrender of lands and so on. Technically, those dollars are in the Consolidated Revenue Fund held by Canada. The Indian Act has provisions that specify under what terms First Nations are able to get access to those funds. It's an interesting area potentially for this committee to consider because, like so many aspects of the Indian Act, much of the language is very paternalistic. There are restricted circumstances and rules under which the minister may decide to permit a First Nation community to have access to those Indian monies in order to use them for various purposes, and it's set out mostly in section 64 of the Indian Act.

Indeed, as you suggest, senator, Indian monies is a growing area. Fortunately, some communities have been able to derive significant revenues. If that area were reformed, potentially those dollars could serve to contribute to driving some infrastructure investments and economic development.

**Senator Dyck:** I wanted to go back to this concept of a letter of comfort. According to the information you've given us today, under the Ministerial Loan Guarantee, this is approximately \$2.2 billion, but it looks as though there is very little uptake and that the uptake is to be used for building houses. Do you think it's possible that that fund could somehow be opened up so that it could be available for infrastructure projects?

Mr. Carisse: The \$2.2 billion is not like the Market Housing Fund, where \$300 million was set aside to do the backstop for market housing on reserve. That generates some revenue on a yearly basis that the Market Housing Fund is using for capacity

Pour répondre véritablement aux besoins des Premières Nations, il nous faudrait renforcer le financement des activités de base. Par exemple, un financement pluriannuel représenterait un changement par rapport au statu quo. Je pense que nous avons fait preuve de créativité, mais il faut composer avec certaines limites.

Le président : Souhaitez-vous intervenir sur ce sujet, madame Raine?

La sénatrice Raine: Je crois que ce serait une intervention pertinente. Nous avons tous entendu parler de l'« argent des Indiens », à savoir du capital et des revenus issus de la vente de terres et de ressources renouvelables et non renouvelables. Ces sommes sont détenues par la Couronne au nom des Premières Nations. Où se trouve tout cet argent dans le Trésor public? Cet argent est-il dans un compte en particulier? Peut-on s'en servir pour garantir certains prêts? Peut-être que M. Pagan pourrait nous expliquer comment cela fonctionne. À qui l'argent est-il versé et à qui appartient-il?

M. Beynon: Permettez-moi de vous dire ceci: l'argent est divisé, évidemment. En vertu de la Loi sur les Indiens, certaines de ces sommes appartiennent à des individus. Dans la loi, on fait référence à des individus incompétents sur le plan intellectuel, à des enfants et des comptes individuels. Parallèlement, certaines de ces sommes appartiennent aux Premières Nations, comme vous le dites, et découlent de la cession de terres, et cetera. En théorie, ces sommes figurent dans le Trésor public, qui est administré par le Canada. Dans la Loi sur les Indiens, certaines dispositions prévoient les modalités selon lesquelles les Premières Nations peuvent accéder à ces sommes. Ce pourrait être un sujet d'étude intéressant pour ce comité car, comme bien des aspects de la Loi sur les Indiens, le libellé est très paternaliste. Le ministre peut décider de permettre à une Première Nation d'accéder à ces sommes pour qu'elle puisse s'en servir à diverses fins. Les circonstances et les règlements, qu'on retrouve surtout à l'article 64 de la Loi sur les Indiens, limitent toutefois cette possibilité.

En effet, comme vous le dites, l'argent des Indiens est un domaine en croissance. Heureusement, certaines communautés ont réussi à en tirer des revenus importants. Si ce domaine était réformé, cet argent pourrait contribuer à stimuler les investissements en infrastructures et le développement économique.

La sénatrice Dyck: Je voulais revenir à cette idée de lettre d'intention. D'après l'information que vous nous avez fournie, la garantie d'emprunt ministérielle représente quelque 2,2 milliards, mais il semble que très peu de demandes aient été présentées et qu'elles concernent la construction de logements. Pensez-vous qu'il serait possible d'étendre les critères d'admissibilité aux fonds afin qu'ils puissent inclure les projets d'infrastructures?

M. Carisse: Cette somme est différente du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (FLMPN), qui représentait 300 millions de dollars concernant le logement du marché dans les réserves. Ce programme produit des revenus

development. The \$2.2 billion is a contingent liability. It's not an actual number; it's not money that has been set aside. The department can issue Ministerial Loan Guarantees for housing to a limit of \$2.2 billion. We're at \$1.81 billion of that, so we're getting close to that upper limit. That being said, housing recently has been quite steady in regard to some of the earlier loans under the Ministerial Loan Guarantees that are coming to term, so 25 years. On a yearly basis, some come to term. Others come up. There are new opportunities for housing, such as the Market Housing Fund, so it has been quite steady. There was a bump a few years ago. It was a positive bump, but because of the economic action plan, an additional \$400 million was provided for housing. Much of that \$400 million to do the housing on reserve needed to access Ministerial Loan Guarantees, so there was a bump at that time, but we're pretty steady at this point. But it's not a fund for which we can actually go and get any type of access to any type of financing. It's just a backstop or a guarantee from the department, and, up until now, we're at \$1.8 billion.

**Senator Dyck:** Okay. In terms of infrastructure, then, is there any way there can be a guarantee for individual First Nations? Could there be a similar loan guarantee initiative set up for infrastructure?

Mr. Carisse: It could be an opportunity. At this point, the Ministerial Loan Guarantee has been exclusive to housing. We would have to look at the amount that you would have to put as a contingent liability on the Government of Canada because the infrastructure, obviously, is much more than the housing. As to the needs, if I just look at water, for instance, further to recommendations from the committee report from a few years ago, we did a national assessment of all the water and waste water in First Nation communities. What came out of that assessment is a need of about \$1.2 billion now to address just the standards that are here, and for growth, another \$3.5 billion; so just for water over the next 10 years, based on that study, which is class D estimates, you're still looking at multi-billion dollars just for water.

The government would have to look at that and to create another contingent liability on the Crown for upwards of quite a few billion dollars to do infrastructure in the same way we're doing Ministerial Loan Guarantees. The issue with the guarantee is to help communities with their housing needs where the department, at this point for water and for schools, as you know for schools we'll provide 100 per cent of the infrastructure, a hundred per cent of the operations and maintenance. For water it's 100 per cent of the infrastructure, 80 per cent of the operations and maintenance; so there's a delta that is missing there that communities are required to get either from charging utility fees or from own-source revenue, whereas for housing it's just a contribution to the community.

annuels que le fonds emploie à des fins de développement des capacités. Par contre, les 2,2 milliards de dollars sont comptabilisés comme un passif éventuel. Cette somme n'existe donc pas comme telle, ce n'est pas un montant d'argent qui a été mis de côté. Le ministère peut émettre une garantie d'emprunt à des fins de logement jusqu'à un maximum de 2,2 milliards de dollars. Nous sommes déjà à 1,81 milliard, donc nous approchons le plafond. Ceci étant dit, le logement est une constante des garanties d'emprunt ministérielles qui arrivent maintenant à échéance, après 25 ans. Mais il faut savoir que des prêts arrivent à échéance chaque année. Il y a donc de nouvelles occasions pour le logement, comme le fonds, mais ceci est vrai depuis longtemps. Il y a eu une forte augmentation de prêts il y a quelques années, ce qui était une bonne chose, mais à cause du Plan d'action économique, 400 millions de dollars de plus, mais ces fonds devaient passer par le système de garanties ministérielles, d'où l'explosion des demandes à cette époque. Mais maintenant, les demandes se maintiennent. Mais il ne s'agit pas d'un fonds grâce auquel on peut obtenir du financement. Il s'agit tout simplement d'une garantie du ministère, et jusqu'ici le ministère a garanti 1,8 milliard de dollars de prêts.

La sénatrice Dyck: D'accord. En ce qui concerne les infrastructures, y a-t-il moyen de créer une garantie pour chaque Première Nation individuellement? Pourrait-on créer une initiative de garantie d'emprunt pour les infrastructures?

M. Carisse: Ce serait certainement une possibilité. Actuellement, le programme de garanties d'emprunt ministérielles s'applique exclusivement au logement. Il faudrait étudier un montant de réserve à mettre de côté car les infrastructures, bien entendu, vont plus loin que le simple logement. En ce qui concerne les besoins, par exemple l'eau, et suite aux recommandations d'un rapport de comité il y a quelques années, nous avons créé une évaluation nationale de tous les besoins en eau et en traitement des eaux usées des Premières Nations. Il s'est avéré qu'il fallait dépenser 1,2 milliard de dollars immédiatement tout simplement pour mettre les infrastructures à niveau, puis 3,5 milliards de dollars pour les améliorer. Bref, rien que pour l'eau sur les 10 prochaines années, grâce à cette étude, qui se fonde sur des estimations de catégorie D, on parle déjà de plusieurs milliards de dollars.

Le gouvernement devrait donc créer un autre fonds de garantie de plusieurs milliards de dollars pour entreprendre les travaux d'infrastrutures, comme c'est déjà le cas pour les garanties d'emprunt ministérielles. L'idée des garanties est d'aider les communautés à subvenir à leurs besoins en matière de logement, ce que fait déjà le ministère en ce qui concerne l'eau et les écoles. Comme vous le savez, nous finançons 100 p. 100 des coûts d'infrastructures des écoles, pour ce qui est des immobilisations et de l'entretien. Pour l'eau, c'est 100 p. 100 des infrastructures et 80 p. 100 de l'exploitation et de l'entretien; donc il y a un écart, que doivent combler les communautés soit en facturant des frais d'utilisation ou en trouvant d'autres sources de revenu, tandis que pour le logement, il s'agit d'une simple contribution à la communauté.

There's a larger piece there of need, so they have absolutely a need to go and work with financial institutions, with CMHC to get those loans for housing. They need someone to back those loans in regard to how it is with the Indian Act, and under section 89 where you cannot seize the assets; so somebody has to back those loans, and right now, if they're not in the First Nations Market Housing Fund, it's the minister doing it through MLGs. It's just for that purpose MLGs were created.

Mr. Pagan: I want to be clear here: The Ministerial Loan Guarantee program that was created in the 1960s, as Mr. Carisse said, was a backstop. It is a maximum amount against which the government can issue loans or will guarantee issued loans, and I understand that over that 50-year period some \$2.5 billion in loans has been advanced, and there has been a very low default of \$15.5 million over that 50-year period.

But loan guarantees are simply one aspect of infrastructure. I think the committee is referring to specific initiatives. There has been discussion of waste water and drinking water, and there have been, over the years, a number of dedicated programs to infrastructure components. In Budget 2012 the government announced a \$100 million for drinking water and specific funds devoted for that.

Just recently, in November 2014, some \$5.2 billion in infrastructure was announced for a variety of needs across the country, including for Aboriginal Affairs and Northern Development, and that as I recall was about \$500 million for on-reserve schools over I believe a seven-year period.

The department will work with Treasury Board and the Department of Finance to identify needs, and they will put forward their business case or their plan as to how discretionary funding from the government can be used. The Department of Finance will take that, and all the other requests from various departments, and they will identify those initiatives that can be funded. And there can be specific dedicated programs, be it schools, water, other aspects of community infrastructure. I would invite the committee to explore some of those past programs and some of the activities and maybe some other departments that are the beneficiaries of long-term commitments from the government to support infrastructure needs.

**Senator Dyck:** One other question to follow up on the Indian monies. According to information that we got from Mr. Crate from the National Aboriginal Economic Development Board, he said that each year about \$250 million is collected under the Indian Act Indian monies provisions. My first question is where does that money come from? Is that from own-source revenues? Is there a tax on own-source revenues? Where does the money come from, the \$250 million per year?

**Mr. Beynon:** Again, part of the dollars are individual monies, and the other part, the more sizable part, is First Nations communities as a whole. As the other senator indicated, some part of the monies come from sale of surrendered lands. A few

Mais dans ce cas-ci, les besoins sont beaucoup plus importants, aussi, ils n'ont pas le choix que de collaborer avec une institution financière, ou avec la SCHL pour obtenir des prêts de construction. Ils doivent obtenir un garant d'emprunt en vertu de la Loi sur les Indiens, car en vertu de l'article 89 de cette loi, on ne peut pas saisir leurs biens. Ainsi, ces prêts doivent être garantis, et actuellement ils ne le sont pas au moyen du Fonds d'aide au logement du marché pour les Premières Nations, mais grâce aux garanties d'emprunt ministérielles, qui ont été créées à cette fin.

M. Pagan: Je veux m'assurer de bien comprendre: ce programme de garanties d'emprunt ministérielles a été créé dans les années 1960 comme garantie de dernier recours, selon M. Carisse. Il s'agit d'un montant maximum contre lequel le gouvernement émettra des prêts ou du moins garantira ces prêts, et je crois comprendre que sur cette période de 50 ans, sur 2,5 milliards de dollars garantis, le taux de défaut de remboursement est très faible, à environ 15,5 millions de dollars.

Mais les garanties d'emprunt ne sont qu'un aspect des infrastructures. Je crois que le comité fait allusion à des initiatives précises. On a parlé de traitement des eaux usées et d'eau potable, et au fil des ans, divers programmes spécialisés en infrastructures. Dans le budget de 2012, le gouvernement annonçait 100 millions de dollars pour des infrastructures d'eau potable exclusivement.

Récemment, en novembre 2014, on a annoncé 5,2 milliards de dollars pour les infrastructures de toutes sortes partout au Canada, y compris pour Affaires autochtones et Développement du Nord, ce qui incluait 500 millions de dollars pour les écoles sur les réserves sur sept ans.

Le ministère collaborera avec le Conseil du Trésor et le ministère des Finances pour cerner les besoins, et présentera un plan d'affaires pour déterminer des dépenses des fonds discrétionnaires du gouvernement. Le ministère des Finances en tiendra compte, ainsi que de toutes les autres demandes des divers ministères, et décidera des initiatives qui recevront du financement. Il peut y avoir des programmes spéciaux, comme les écoles, l'eau, ou les infrastructures communautaires. J'inviterais le comité à étudier certains de ces programmes et activités et à consulter les ministères qui sont bénéficiaires d'engagements de financement des infrastructures à long terme du gouvernement.

La sénatrice Dyck: J'ai une autre question à propos de l'argent des Indiens. D'après ce que nous dit M. Crate du Conseil national de développement économique des Autochtones, chaque année, 250 millions de dollars sont recueillis en vertu de la disposition sur l'argent des Indiens de la Loi sur les Indiens. Ma première question est la suivante: d'où vient cet argent? Vient-il de revenus propres? Y a-t-il une taxe sur les revenus propres? D'où vient cet argent, ces 250 millions de dollars par année?

**M. Beynon :** D'une part, il y a les sommes individuelles et, d'autre part, le montant plus important pour toutes les collectivités autochtones. Comme le sénateur l'a indiqué, cet argent provient en partie de la vente de terres qui ont été cédées.

First Nations have reasons why they may want to take a parcel of land and sell it off, and then adjust their land base. Well, the revenue derived from that, often from utilities or provincial governments, would be Indian monies and would go into the Consolidated Revenue Fund. The other major area is revenue monies. So, for example, the sale of timber resources, some limited mining activity. That's what can generate the dollars off of a reserve land base that go into the Indian monies account.

Senator Dyck: You were saying that that money goes into the Consolidated Revenue Fund and there are restrictions in the Indian Act that dictate how that money can be accessed. Let's say I'm from a First Nation that sold some lumber. That money goes into the Consolidated Revenue Fund, but then I can't access it to use for infrastructure. How would I get to it if I need it? It seems like you've generated money, but then it's locked up and you can't use it.

Mr. Beynon: I think we could get back to the committee with some more detailed examples because they are fairly complex rules in the Indian Act. But generally speaking, I would say there are a few mechanisms under which First Nations can escape the constraints of the Indian Act Indian monies provisions. For example, First Nations who opt into the First Nations Land Management Act regime, that switch provides much greater access to revenue monies, the ones that are generated, for example, from timber resources, without having to go through the Indian Act restrictions.

There is also a First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act, sometimes called FNOGMMA. At least one First Nation in Saskatchewan has opted into that direct control and authority over any monies. But for those who don't, the current Indian Act provisions, largely in section 64 of the Indian Act, specify the conditions under which the minister is authorized to allow those funds out. In many cases, First Nations do make those applications and have funds that go out into trust.

I'm just offering to the committee members that I agree with the National Aboriginal Economic Development Board; this is one of those old areas of the Indian Act that could benefit from

Senator Dyck: A final question with regard to that: Some of the information we had says there's about \$800 million sitting in that fund. I would suspect the amount higher, if it's \$250 million per year, but the question really is, could that be used as a loan guarantee, because it's money that right now seems as though it's pretty much tied up. Let's say I'm the First Nation who sold the timber, and I have got so many dollars in this revenue fund; couldn't I use that as a guarantee that I would pay it back as collateral?

**Mr. Beynon:** Yes, many First Nations are using the assets generated from their reserve lands precisely for that purpose. I guess what I would offer is that I agree with the National Aboriginal Economic Development Board; the Indian Act

Certaines Premières Nations décident de vendre une partie de leurs terres; on rajuste ensuite l'assise territoriale. Les revenus provenant de ces ventes, provenant souvent des services publics ou des gouvernements provinciaux, sont de l'argent des Indiens et sont versés au trésor. Les Premières Nations ont aussi des revenus provenant, par exemple, de la vente de bois ou d'activités minières. Il s'agit de montants tirés de l'assise territoriale de la réserve qui sont versés au compte de l'argent des Indiens.

La sénatrice Dyck: Vous avez dit que l'argent est versé au trésor et que la Loi sur les Indiens limite l'accès à cet argent. Prenons le cas d'une Première Nation qui a vendu du bois. Les profits seront versés au trésor et la Première Nation n'aura pas accès à cet argent pour ses infrastructures. Si elle a besoin de cet argent, comment peut-elle l'obtenir? Cet argent provient des terres de la Première Nation, mais celle-ci ne peut s'en servir.

M. Beynon: Je pourrais ultérieurement vous donner des exemples détaillés. Les règles prévues dans la Loi sur les Indiens sont plutôt complexes. De façon générale, les Premières Nations peuvent recourir à certains mécanismes pour contourner les limites imposées par la Loi sur les Indiens. Ainsi, les Premières Nations qui adhèrent au régime de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations ont un plus grand accès aux fonds de revenus provenant, par exemple, des ressources forestières et ne sont pas assujetties aux restrictions imposées par la Loi sur les Indiens.

Il y a aussi la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations, qu'on appelle parfois la LGPGFPN. Au moins une Première Nation en Saskatchewan a choisi de contrôler elle-même cet argent. Pour les autres, la Loi sur les Indiens, plus particulièrement l'article 64, précise les conditions auxquelles le ministre peut distribuer ces fonds. Dans bien des cas, la Première Nation présente une demande et les fonds sont versés dans une fiducie.

Je dis simplement que je suis d'accord avec le Conseil national de développement économique des Autochtones, selon lequel certaines parties de la Loi sur les Indiens pourraient bénéficier d'une refonte.

La sénatrice Dyck: Une dernière question à ce sujet. D'après les informations que nous avons obtenues, il y aurait 800 millions de dollars dans ce fonds. Moi, je pense que cette somme est probablement plus élevée, puisqu'on y verse 250 millions de dollars par année, mais la question est plutôt de savoir si cet argent peut servir à garantir des prêts, car l'argent me semble plus ou moins immobilisé. Si une Première Nation vend du bois et que les profits sont versés dans le fonds de revenu, ne pourraient-elles pas utiliser cet argent comme garantie de prêt?

M. Beynon: Oui, bien des Premières Nations utilisent les actifs tirés de l'assise territoriale de leur réserve à cette fin. Comme le Conseil national de développement économique des Autochtones, j'estime que les dispositions de la Loi sur les Indiens ne facilitent

provisions don't make it easy for First Nations to use their own revenues — it's based on their decisions with respect to leases and so on — as effectively as one would like.

**Senator Beyak:** Thank you, gentlemen, for your expertise and your knowledge on this issue; it has been very helpful to us today. The question that I hear most in my constituency is, do we know the actual number of First Nations people across Canada, and how much money they receive in taxpayer dollars from all levels of government, all sources, all revenues, natural resources, casinos, land deals, and are we underfunding them?

You mentioned media reports; sometimes there are misconceptions, we're underfunding or mismanaging the money, it isn't going to the people. Has a study been undertaken to see if it is mismanagement or underfunding and why there is the disparity you mentioned in your presentations between some reserves that are so prosperous and some who live still in squalor to this day? Would such a study be helpful, if one has not been done?

**Mr. Beynon:** I would offer the general comment that there have been a lot of improvements to financial management over time, and I think senators are aware of some of the changes to legislation that provide for greater accountability.

For those who are interested in those questions, there are more and more opportunities to get at the sources of funding and how they are used. I would offer that many of the most successful First Nation communities are well ahead of legislative requirements and choose to be accountable to their membership and to be transparent in their business practices because it's just good for raising revenues.

I'm not sure that a study of the sources of revenue and how they're managed would be the driver, but perhaps what I would offer is that it is useful, as I think we were doing today, to look at some of the examples of major success stories and then drive at the ingredients that contributed to that.

As we've said, and as committee members know, the circumstances of First Nations communities across the country vary considerably. In many cases, communities are able to use the reserve land base as the foundation for economic success, so investments in that reserve land base can be critical. In some cases, the investments in capacity building and providing the tools to move beyond the Indian Act have been critical ingredients.

When resolving land claims issues and addressing specific claims, it's interesting; when you look at the combination of these factors, that's what has allowed some communities to move significantly forward over the past number of years. Quite frankly, that has combined with their own leadership and the drive of community members, but if those ingredients are provided, I think that makes a huge difference.

pas la tâche des Premières Nations qui veulent utiliser leurs propres revenus — en fonction des décisions qu'elles ont prises concernant les baux, entre autres — aussi efficacement qu'on pourrait le souhaiter.

La sénatrice Beyak: Merci, messieurs, de nous faire profiter de votre expertise et de vos connaissances dans ce dossier; cela nous est très utile. Dans ma circonscription, ce qu'on me demande le plus souvent, c'est le nombre réel d'Autochtones au Canada et le montant qu'ils reçoivent en fonds publics de tous les paliers de gouvernement, de toutes les sources, qu'il s'agisse de ressources naturelles, de casinos ou de transactions foncières, et si les Premières Nations sont sous-financées.

Vous avez fait mention de la couverture médiatique. En effet, on laisse parfois entendre que nous sous-finançons les Premières Nations, que l'argent est mal géré, que les particuliers n'en profitent pas. A-t-on entrepris une étude pour déterminer s'il y a sous-financement ou mauvaise gestion et pourquoi il y a de telles disparités entre les réserves, certaines étant très prospères et d'autres misérables encore aujourd'hui? Si cette étude n'a pas été menée, serait-elle utile?

**M.** Beynon: Je dirai d'abord que, de façon générale, la gestion financière s'est beaucoup améliorée. Les sénateurs connaissent sans doute les changements qui ont été apportés aux lois pour garantir une meilleure reddition de comptes.

Pour ceux que ça intéresse, il est de plus en plus facile de connaître les sources de ces fonds et leur usage. La plupart des collectivités autochtones prospères vont au-delà des exigences législatives et rendent des comptes à leurs membres et adoptent des pratiques commerciales transparentes car c'est bon pour les revenus.

Je ne suis pas certain qu'une étude des sources et utilisation des revenus serait nécessaire, mais il est utile d'examiner, comme nous le faisons aujourd'hui, les exemples de succès et les facteurs qui y ont contribué.

Comme nous l'avons dit, et comme les membres du comité le savent, il y a beaucoup de différences entre les diverses Premières Nations du pays. Souvent, la collectivité connaît une certaine réussite financière en se servant de son assise territoriale; par conséquent, les investissements dans l'assise territoriale de la réserve peuvent être cruciaux. Dans d'autres cas, c'est plutôt en investissant dans l'édification des capacités et en fournissant des outils que la Première Nation a pu aller au-delà de la Loi sur les Indiens

Il est intéressant de noter que certaines collectivités ont réalisé de grands progrès ces dernières années après avoir réglé leurs revendications territoriales, surtout leurs revendications particulières. Quand on ajoute à cela le leadership et le dynamisme des membres de la collectivité, cela peut faire énormément changer les choses.

**Mr. Pagan:** Senator, I would just add to your question. I don't have access to numbers for provincial spending or on-reserve activity through casinos, et cetera, but if you add up all of the spending at the federal level in the Main Estimates year over year, it has been relatively constant over the last four or five years.

In this year's Main Estimates, the total spending for Aboriginal issues is \$10.9 billion. That compares to \$10.8 billion last year, and this will be updated over the course of the year through supplementary estimates. I mentioned the infrastructure component, so we know that there's some \$500 million for onreserve schooling to be presented in future supplementary estimates this year.

Senator Beyak: Thank you very much.

The Chair: Senator Raine, did you have a supplementary question?

Senator Raine: I'll go on second round.

Senator Enverga: Thank you for the presentation, gentlemen.

This is a question for AANDC. According to the 2013 fall report, the Auditor General of Canada stated that according to department officials, the capital program is underfunded to meet its needs, and reallocation results in delays or cancellation of community infrastructure projects.

What has AANDC done to address this concern? Are we funded now? Are we underfunded? What else can we do?

Mr. Carisse: Just like the situation off reserve — Andrew was talking about the Federation of Canadian Municipalities — they come up with numbers to address the need for infrastructure. I think it's up to \$175 billion now. It's an on- and off-reserve issue now and not just in Canada. In industrialized countries, there were a lot of investments after the Second Word War leading up to the 1950s and 1960s. Then there were social programs, and the infrastructure that was in place wasn't as maintained as it should have been.

On reserve there is the maintenance issue or the lack thereof in certain communities. As I mentioned earlier with water and waste water, just using that example, there is a great need. The \$1.1 billion or so per year does not meet all the needs for infrastructure on reserve, which is why we're looking into other opportunities and working with economic development and the

M. Pagan: J'aimerais ajouter une chose pour répondre à votre question. Je n'ai pas le montant des dépenses faites par des provinces ni ce que représentent les activités commerciales menées dans les réserves comme les casinos, mais si vous additionnez toutes les dépenses au niveau fédéral qui figurent dans le Budget principal des dépenses, le montant est resté relativement constant depuis quatre ou cinq ans.

Dans le Budget principal des dépenses de cette année, 10,9 milliards de dollars sont prévus pour les Autochtones. L'an dernier, c'était 10,8 milliards de dollars. On fera aussi des ajouts pendant l'année par le biais du Budget supplémentaire des dépenses. J'ai déjà fait mention des infrastructures; nous savons qu'on demandera quelque 500 millions de dollars dans l'un des Budgets supplémentaires des dépenses de cette année pour les écoles dans les réserves.

La sénatrice Beyak : Merci beaucoup.

Le président : Avez-vous une autre question, sénatrice Raine?

La sénatrice Raine : Je la poserai lors du deuxième tour de table.

Le sénateur Enverga: Merci pour votre présentation, messieurs.

Ma question s'adresse à AADNC. Dans son rapport de l'automne 2013, le vérificateur général du Canada indique que, selon les fonctionnaires du ministère, le programme d'immobilisations est sous-financé pour répondre à ses besoins, et en raison des réaffectations, il y a des retards ou des annulations des projets d'infrastructures communautaires.

Qu'a fait AADNC pour régler le problème? Y a-t-il un financement aujourd'hui? Y a-t-il toujours sous-financement? Que pouvons-nous faire d'autre?

M. Carisse: Tout comme c'est le cas à l'extérieur des réserves — Andrew a parlé de la Fédération canadienne des municipalités — on avance des chiffres pour justifier les besoins en infrastructures. Je pense que le montant atteint 175 milliards de dollars à l'heure actuelle. Il s'agit d'une question qui touche les réserves et le reste du pays, et pas seulement au Canada. Dans les pays industrialisés, il y a eu beaucoup d'investissements après la Seconde Guerre mondiale, et ce, jusqu'aux années 1950 et 1960. Ensuite, il y a eu des programmes sociaux, et les infrastructures qui étaient en place n'ont pas été entretenues aussi bien qu'elles auraient dû l'être.

Dans les réserves, il existe un enjeu concernant l'entretien, ou le manque d'entretien dans certaines collectivités. Comme je l'ai mentionné plus tôt au sujet des eaux et des eaux usées, pour revenir à cet exemple, les besoins sont criants. Le montant d'environ 1,1 milliard de dollars par année ne répond pas à tous les besoins en infrastructures dans les réserves, et c'est pour cette

financial management board with Mr. Calla and others that are trying to raise bonds for commercial infrastructure but also public infrastructure.

We are exploring public-private partnerships. We're looking at different ways. The letters of comfort are just one way to try to spread those costs over the years to look at the financing. We're doing a big project with the Atlantic Policy Congress, a representative organization for the communities in the Atlantic. They would like to create a water utility, a water authority for the 33 communities there. They actually have 24 communities that have signed band council resolutions to take part in this initiative, which would mean that the water authority would control the water and waste water infrastructure in all of those 24 communities.

If you establish a water authority that's recognizable, credible and stable, you have great opportunity, just like if you're Halifax Water or any other utility, to get to the market and see if industry would be interested in getting into a public-private partnership. This is not being led by the department, which is nice. Now the governance and the direction to explore this are coming from the chiefs through the Atlantic Policy Congress.

I think the average population of most communities in Canada is about 500 people, so 500 people in a community to do what federal, provincial and municipal levels would do with governance, and then for infrastructure to have a band manager, a certified water treatment operator and a housing manager becomes difficult. So the opportunity we have is to look at aggregations, and this is what the Atlantic Policy Congress is realizing.

Just the fact of aggregating a utility has a lot of benefit for efficiency and effectiveness of delivering water and waste water services in these communities. They will have an opportunity as well to try to get financing through a mechanism of a public-private partnership. Will it be successful? We don't know. We have to go through the motions. We're probably still another couple of years away. We are at procurement for a P3. At that point, we'll determine if there is actually value for money by working with our colleagues from P3 Canada. We'll work with the chiefs and we'll see at that point.

If it won't work, we'll look at a plan B and see what we can do that's a little bit less. But if it does work, it would be interesting for those 24 and hopefully 33 communities. For the next 25 to 30 years, their water and waste water needs will be taken care of in those communities.

raison que nous cherchons d'autres solutions et que nous travaillons avec le développement économique et le comité de gestion financière, avec M. Calla et d'autres qui tentent de lever des obligations pour les infrastructures commerciales, mais également les infrastructures publiques.

Nous envisageons des partenariats public-privé. Nous cherchons différentes façons. Les lettres d'intention sont l'une des façons d'étaler ces coûts sur plusieurs années. Nous menons un grand projet avec le Congrès des chefs de l'Atlantique, une organisation représentant les collectivités de la région de l'Atlantique. Cette organisation aimerait créer un service d'aqueduc, une administration des eaux pour 33 collectivités. En fait, 24 d'entre elles ont signé des résolutions au sein de leur conseil de bande pour participer à cette initiative, ce qui signifierait que la nouvelle administration contrôlerait les infrastructures des eaux et des eaux usées dans ces 24 communautés.

Si on crée une administration des eaux facilement reconnaissable, crédible et stable, il est beaucoup plus facile, un peu comme si on était l'administration des eaux de Halifax, ou un autre service public, d'entrer sur le marché et de voir si le secteur serait intéressé à conclure un partenariat public-privé. Cette initiative n'est pas menée par le ministère, et c'est une bonne chose. La gestion de l'initiative et les orientations à explorer sont déterminées par les chefs, par l'intermédiaire du Congrès des chefs de l'Atlantique.

Je pense que dans la plupart des collectivités du Canada, la population moyenne est d'environ 500 personnes, de sorte que si une collectivité de 500 personnes tente de faire ce que font les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux du point de vue de la gouvernance, tout en nommant un gestionnaire de bande pour l'infrastructure, un opérateur d'usine de traitement de l'eau et un gestionnaire du logement, cela devient difficile. Notre solution consiste donc à envisager des fusions, et c'est ce qu'accomplit le Congrès des chefs de l'Atlantique.

Le simple fait de regrouper les services publics est très avantageux du point de vue de l'efficacité et de l'efficience dans le domaine de la prestation de services d'eau et de traitement des eaux usées dans ces collectivités. Elles auront également l'occasion de tenter d'obtenir du financement grâce au mécanisme des partenariats public-privé. Nous ne savons pas si cela fonctionnera. Nous devons suivre le processus. Il faudra encore probablement quelques années. Nous sommes à l'étape de l'approvisionnement pour un PPP. Ensuite, nous déterminerons si cela vaut la peine en travaillant avec nos collègues de PPP Canada. Nous travaillerons avec les chefs et nous prendrons une décision.

Si cela ne fonctionne pas, nous chercherons un plan B et nous verrons ce que nous pouvons faire différemment. Mais si cela fonctionne, ce serait intéressant pour ces 24 et, nous l'espérons, 33 collectivités. Les besoins en traitement des eaux et des eaux usées de ces collectivités seront comblés pendant les 25 à 30 années à venir.

The risks and liability would go from the department, which is currently with chief and council and those operators, to third-party service providers. The chiefs at that point would be able to concentrate on education, social issues or economic development, but at least it would take care of that big part of their job, which is extremely important when we think about it with regard to health and safety. The number one job of any state is to provide good, clean drinking water to their membership and to their citizens. Then it derives from there.

**Senator Enverga:** With our recommendations that you followed, have you ever requested more funding from the government or something like that? Or are you doing it on your own terms?

**Mr. Carisse:** No, we always obviously look for more funding. There's a need there.

We have been very fortunate, I have to say, over the past several years, going back, as Mr. Pagan mentioned, to the First Nations Water and Wastewater Action Plan. It has been renewed three times now at \$330 million over two years. We've had the economic action plan for housing at \$400 million. We've had the gas tax and the Municipal Rural Infrastructure Fund that First Nations also have a portion of, which is now the Building Canada Fund.

For schools, \$175 million over three years was allocated in Budget 2012. In Budget 2014, it's \$500 million over the next seven years. What's really interesting there is that we are actually starting to look at long-term funding. It used to be more on a two- or three-year basis, usually two. For the first time now, it's \$500 million over seven years, so we can start being a little more innovative in how we can actually finance infrastructure.

Can you get a 25-year financing scheme? No, we have it for seven years, but there are still opportunities. Is more needed? Sure. As mentioned, it's the same with off reserve; there is always going to be a gap, but every little bit helps. How can we stretch it? Every time new funding comes to the department for First Nations, how can we stretch that funding a little bit more? If we can tie it into other projects that are going into the community, such as economic development, that's even better.

**Senator Enverga:** How far are we from the gap now? Are we getting any closer?

Les risques et responsabilités passeraient du ministère, actuellement avec le chef, le conseil et les opérateurs, à des fournisseurs de service externes. À ce moment-là, les chefs seront en mesure de se concentrer sur l'éducation, les enjeux sociaux ou le développement économique, mais au moins, cela réglerait cet élément prioritaire de leur travail, qui est extrêmement important lorsqu'on envisage cette question du point de vue de la santé et de la sécurité. La principale responsabilité de tout État est de fournir une bonne eau potable aux membres et aux citoyens. Tout part de là

Le sénateur Enverga: Avec nos recommandations que vous avez suivies, avez-vous déjà demandé du financement supplémentaire du gouvernement, ou quelque chose comme cela? Préférez-vous agir selon vos propres conditions?

M. Carisse: Non, bien sûr, nous cherchons toujours du financement supplémentaire. Les besoins sont là.

Je dois dire que nous avons eu beaucoup de chance ces dernières années, en remontant, comme l'a mentionné M. Pagan, jusqu'au Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux des Premières Nations. Il a été renouvelé trois fois jusqu'à maintenant, pour un montant de 330 millions de dollars sur deux ans. Nous avons eu l'initiative pour le logement du Plan d'action économique, à 400 millions de dollars. Il y a également la taxe sur l'essence et le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, dont les Premières Nations reçoivent une partie, qui est aujourd'hui le Fonds Chantiers Canada.

Pour les écoles, le budget de 2012 prévoyait 175 millions de dollars sur trois ans. Dans le budget de 2014, cela représente 500 millions de dollars sur les sept prochaines années. Ce qui est très intéressant, c'est que nous commençons à envisager un financement à long terme. Auparavant, le financement s'étalait sur deux ou trois ans, généralement deux ans. Pour la première fois, ce montant atteint 500 millions de dollars sur sept ans, de sorte que nous pouvons commencer à faire preuve d'un peu plus de créativité quant à la façon dont nous finançons les infrastructures.

Pourrions-nous avoir un plan sur 25 ans? Non. Nous en avons un pour sept ans, mais il y a tout de même de grandes possibilités. Reste-t-il certains besoins? Bien sûr. Comme on l'a mentionné, c'est la même chose lorsqu'on parle de l'extérieur des réserves; il y aura toujours un écart, mais chaque petite chose aide. Comment pouvons-nous faire durer le financement? Chaque fois qu'un nouveau financement est accordé au ministère pour les Premières Nations, nous nous demandons comment faire durer ce financement un peu plus longtemps. Si nous pouvons englober d'autres projets dans la collectivité, comme le développement économique, c'est encore mieux.

Le sénateur Enverga : Sommes-nous encore loin de pouvoir combler l'écart? Nous rapprochons-nous de cet objectif?

I understand that AANDC mentioned there is a five-year plan for infrastructure funding. How close are we? Can you provide at least the status of that? Are we getting any closer to the funding, or how far are we from completion?

**Mr. Carisse:** That's the big problem with infrastructure. You're never out of it, unfortunately. Andrew talked about potholes earlier. Just like in a municipality or city, investments in infrastructure will always be needed.

The opportunity or the goal is to try to do those wise investments to ensure that the infrastructure lasts its serviceable or expected life cycle, and on reserve more than off reserve we're seeing infrastructure rusting out a bit quicker. There are some issues, and we're trying to address those to make sure that there's proper O&M and proper maintenance.

Going back to what I mentioned earlier with a small community trying to take care of the entire infrastructure, if you can aggregate a bit more, I think you'll get a better life cycle for that infrastructure, be it water, waste water, schools or even the housing. There are opportunities to do that.

I think we are chipping at it, definitely, with the A-base as well as these bump ups from budget. Five hundred million dollars will put a lot of new schools in a lot of new communities, which is great news. Will it cover the whole list of schools that are needed? No. But it's going to take a great amount of those schools off that list, which is good.

**Senator Enverga:** I know that AANDC officials told the committee they were working with regional officials and First Nations organizations to try to better plan for a longer period.

This is a question you can answer or the perhaps Treasury Board here. What restraints are imposed by the Treasury Board Secretariat? Is there a hindrance on those terms?

Mr. Carisse: Nowadays, when you're talking about infrastructure, you should be looking at 50 years when you're doing proper planning at least because infrastructure you put in the ground you're hoping will last that long for pipes, et cetera, especially with the materials you can have now, but it's difficult to do planning further right now for us.

What is the budget we know we are going to be receiving within the next year and the following year with our A-base funding and some of the budgets? We're trying to get to a point where working with communities, our First Nations Infrastructure Investment Plan will reflect not only the budget but also the need that's out there and will try to project that at

Je crois comprendre qu'AADNC a mentionné un plan quinquennal concernant le financement des infrastructures. À quel point sommes-nous prêts? Pouvez-vous au moins nous donner l'état d'avancement de ce plan? Nous rapprochons-nous du financement, ou sommes-nous encore loin du but?

M. Carisse: Voilà le grand problème avec les infrastructures. Malheureusement, on n'en voit jamais le bout. Andrew a parlé des nids-de-poule un peu plus tôt. Comme c'est le cas dans une municipalité ou une ville, les investissements dans les infrastructures seront toujours nécessaires.

La possibilité ou l'objectif, c'est d'essayer de bien investir pour veiller à ce que les infrastructures soient fonctionnelles pendant le cycle de vie prévu. Nous constatons que les infrastructures montrent des signes d'usure plus rapidement sur les réserves qu'à l'extérieur des réserves. Nous essayons de régler les problèmes pour nous assurer d'une exploitation et d'un entretien adéquat ainsi que d'une bonne maintenance.

Plus tôt, je vous ai donné l'exemple d'une petite communauté qui essaie d'entretenir toutes ses infrastructures. Je pense que s'il y avait davantage de regroupement, le cycle de vie des infrastructures serait plus long, qu'il s'agisse des aqueducs, de la gestion des eaux usées, des écoles ou même des logements. Les possibilités sont là.

Je pense qu'il y a certainement érosion des fonds consacrés aux services votés mais aussi une érosion causée par les aléas budgétaires. Les 500 millions de dollars prévus permettront de construire de nombreuses écoles dans beaucoup de communautés, et c'est une bonne nouvelle. Allons-nous pouvoir rayer toutes les écoles nécessaires de notre liste? Mais bon nombre d'écoles comprises dans cette liste seront construites, ce qui est bien.

Le sénateur Enverga: Je sais que les fonctionnaires du ministère ont dit au comité qu'ils travaillent avec les représentants régionaux et les Premières Nations afin de planifier à plus long terme.

Peut-être que vous ou les représentants du Conseil du Trésor pourrez répondre à cette question. Quelles restrictions sont imposées par le Secrétariat du Conseil du Trésor? Les modalités actuelles entraînent-elles des obstacles?

M. Carisse: De nos jours, tant qu'il est question d'infrastructures et dans une planification adéquate, on devrait prévoir un horizon de 50 ans au moins parce qu'on souhaite que les composantes des infrastructures durent au moins 50 ans, surtout avec les matériaux d'aujourd'hui, comme les tuyaux, et cetera, mais il demeure difficile pour nous de planifier à plus long terme.

Quel budget allons-nous obtenir au cours de la prochaine année et de l'année suivante compte tenu des fonds consacrés aux services votés et de certaines enveloppes budgétaires? Nous tentons d'arriver à travailler avec les communautés, dans le cadre du Plan national d'investissement dans les infrastructures des Premières Nations en tenant compte non seulement du budget least over a 10-year period so that when opportunities or budget discussions come up we'll have a better idea of what the need is out there.

For us at the department, we could not run an infrastructure program. We provide funding for infrastructure and communities. But a community is like a municipality or a city, so that program should be run from the community. They should be given the capacity to run a true capital program within the community itself and see what is the need to the community, their planning, if they aggregate. That's the importance of doing those long-term plans, the physical development plans for the community both on infrastructure and on economic development. For us it's to try to meet as much as we can, based on our social policy of providing funding towards infrastructure, that gap and to provide some tools. We are starting to address that with the bond that Andrew was talking about and with those institutions looking at possibly P3s or other opportunities, but it's those communities also that are ripe to be doing things a little bit differently, to stretch, and they have the capacity to provide those tools to those communities.

**Senator Enverga:** My question is exactly are there constraints imposed by the Treasury Board so you can do your job there?

Mr. Carisse: The constraint we face right now towards funding agreements is that we've been dealing more with communities with yearly funding agreements. We have been doing more multi-year funding agreements. If we want to get into a long-term financing opportunity, we'd have to be looking at 25 years. We have yet to do that. I'm not saying they're constraints, but we'll have to work around that and find the authority and try to secure the authorities to do that.

# Mr. Pagan: I would be happy to speak to that.

I think it's fair to say, generally speaking, that there are three types of constraints that exist for any public program and service. In no particular order, there are a parliamentary constraint, a funding constraint and then your program constraint. On the parliamentary side, as I said in my overview, we work within a construct. The rules are set by Parliament in terms of voted and statutory programs. For those voted programs we're on an annual appropriations cycle.

For the funding, as we discussed, there are different tools and mechanisms. There are guarantees. We have had the loan guarantees since 1966. There are flagship programs, the First Nations Water and Wastewater Action Plan, the recent infrastructure announcement where the government will make a commitment to a specific need over a longer horizon. In the case of on-reserve schools it's \$500 million over seven years. Then there are the actual details of the specific program. So for every single program that comes to Treasury Board ministers for approval, regardless of the department or agency where it's

mais aussi des besoins. Nous essayons de planifier sur une période d'au moins 10 ans de manière à avoir une meilleure idée des besoins lorsque des possibilités ou des discussions budgétaires se présentent.

Nous ne pourrions pas gérer de programme d'infrastructures au ministère. Nous fournissons du financement pour les infrastructures et les communautés. Or, les programmes devraient être gérés par les communautés, au même titre que les municipalités ou les villes. On devrait donner aux communautés la capacité de gérer un vrai programme de capitaux et d'évaluer les besoins, de planifier, si elles se mettent ensemble. Voilà pourquoi il est important de planifier à long terme : pour les plans de développement physique de la communauté tant au chapitre des infrastructures que du développement économique. Nous essayons autant que possible de réduire les écarts et de fournir certains outils, en fonction de notre politique sociale visant le financement des infrastructures. C'est ce que nous commençons à faire, grâce au lien que nous avons tissé et dont Andrew vous a parlé et grâce aux institutions qui envisagent la possibilité de partenariats public-privé ou d'autres possibilités. Ces communautés sont mûres pour du changement, pour prendre de l'essor, et les institutions peuvent fournir ces outils à ces communautés.

Le sénateur Enverga: Ma question porte précisément sur l'existence de contraintes imposées par le Conseil du Trésor pour que vous puissiez faire votre travail sur place.

M. Carisse: Actuellement, nous nous heurtons à des contraintes d'ententes de financement. Nous traitons de plus en plus avec des communautés dont les ententes de financement sont annuelles alors que nous concluons des ententes sur plusieurs années. Si nous voulons profiter de financement à long terme, il faudrait envisager un horizon de 25 ans. Ce n'est pas ce que nous faisons. Je ne dis pas que ce sont des contraintes, mais il faudra trouver une manière d'obtenir l'autorité pour le faire.

## M. Pagan: Je peux en parler avec plaisir.

J'estime qu'en général, il existe trois types de contraintes dans le cas de tout service ou programme public. Il existe des contraintes relatives au Parlement, au financement et au programme. Côté Parlement, comme je l'ai dit dans mon exposé, nous travaillons en fonction des paramètres. Les règles sont fixées par le Parlement pour ce qui est des programmes votés et statutaires. Les programmes votés sont tributaires du cycle d'affectation des crédits annuels.

Côté financement, nous en avons discuté, il existe différents outils et mécanismes. Il existe aussi des garanties. Nous obtenons les garanties de prêt depuis 1966. Le plan d'action pour la gestion de l'eau potable et des eaux usées des Premières Nations est un programme fort d'infrastructures récemment annoncé par le gouvernement qui s'engagera à l'égard d'un besoin précis et à long terme. Dans le cas des écoles dans les réserves, l'enveloppe s'élève à 500 millions de dollars sur sept ans. Puis, il faut tenir compte des détails liés à chaque programme. Pour chaque programme présenté au ministre du Conseil du Trésor aux fins

coming from, we will go through and work closely with the department in question to look at the terms and conditions of that program. In that way, we can satisfy ourselves and Treasury Board ministers, parliamentarians and the Auditor General that the structure of that program is sound, that we have thought through where points of service will be, how money will be allocated and accounted for, how staff will be hired and how the contracting process will be tendered and whether it's an open competitive process or whether there's only a certain supplier that can do it.

Each and every program will obviously have different parameters and considerations, but we will go through a program proposal and approve certain terms and conditions for that program, and that becomes the governing conditions of the program that the department will in turn operate under to deliver the program or service or otherwise allocate the funds.

I think it would be helpful if the committee would keep in mind those three broad types of constraints that exist for all departments and agencies and for all programs.

**Senator Enverga:** Is there a dialogue now ongoing between your two organizations?

Mr. Pagan: Absolutely. We work within the secretariat on the basis of portfolios. We have a portfolio where Aboriginal Affairs and Northern Development Canada is a very major player of our social affairs portfolio. They bring forward numerous program proposals over the course of the year. We have a proactive dialogue with them to order that business to try to aggregate some of their programs so that instead of presenting ministers with a one-off, with an individual transaction, we might present them with a suite of programs that present a fuller picture of what the department is trying to do, whether it's economic development or social programming or infrastructure.

It's an iterative process for each program brought forward and hopefully approved by ministers and presented to Parliament. We will learn from that experience by the nature of questions that parliamentarians ask us and by the nature of questions from the Treasury Board. We will feed that back to the department so it is taken into consideration when planning their next program.

If, for instance, there was a particular interest in working with third parties or exploring public-private partnerships or contracting, we would make sure that those interests and concerns were part of the thinking of that next program proposal. It's an ongoing process to make sure we're continuing to listen to what we hear from stakeholders and ministers and make sure the department is reflecting that in their programming proposals.

**Senator Tannas:** This has been very helpful. I appreciate it. My question is for Mr. Pagan and it goes to the contingent liability on Ministerial Loan Guarantees.

d'approbation, peu importe le ministère ou l'agence d'où il provient, nous passons le programme en revue et travaillons étroitement avec le ministère en cause pour définir les modalités du programme. De cette façon, nous sommes satisfaits, les ministres du Conseil du Trésor sont satisfaits, les parlementaires et le vérificateur général savent ainsi que la structure du programme est sûre, que nous avons réfléchi à l'emplacement des points de service, à la manière dont on attribuera et dont on fera rapport des fonds, à l'embauche du personnel, au processus d'attribution de contrats, à savoir s'il s'agira d'un appel d'offres public ou si uniquement quelques fournisseurs peuvent le mener à bien.

Évidemment, chaque programme comporte des paramètres et des considérations différentes. Toutefois, nous examinons la proposition de programmes et approuvons certaines modalités qui deviendront les critères de gouvernance du programme que le ministère en charge suivra pour la mise en œuvre du programme ou des services ou l'attribution de fonds.

Je pense qu'il serait utile que le comité garde à l'esprit ces trois grandes contraintes auxquelles tous les ministères et agences doivent se conformer dans le cadre de tous les programmes.

Le sénateur Enverga : Est-ce que vos deux organismes se parlent régulièrement?

M. Pagan: Tout à fait. Au secrétariat, nous travaillons par portefeuille. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada occupe une grande partie de notre portefeuille des affaires sociales. Nous proposons de nombreux programmes pendant l'année. Nous entretenons des liens avec le ministère pour ordonner les choses et pour essayer de regrouper certains de leurs programmes et ainsi plutôt que de présenter au ministre un programme individuel, et donc une transaction unique, nous pouvons leur présenter un ensemble de programmes et leur donner un portrait plus complet de ce que tente de faire le ministère, qu'il s'agisse de développement économique, de programmes sociaux ou d'infrastructures.

Il s'agit d'un processus itératif que nous suivons pour chaque programme à partir des questions que nous poseront les membres du Parlement et du Conseil du Trésor. Ensuite, nous communiquerons cette rétroaction au ministère pour qu'on en tienne compte dans la planification du programme suivant.

Par exemple, si on voyait qu'il y avait un intérêt particulier pour des tiers, pour des partenariats public-privé ou pour l'externalisation, on verrait à ce que cet intérêt ou ces préoccupations soient intégrées à la prochaine proposition de programme. C'est un processus continu qui nous permet de nous assurer que nous écoutons ce que nous disent les intervenants et les ministres, et que le ministère en tienne compte dans ses propositions de programme.

Le sénateur Tannas : C'est très utile. J'apprécie beaucoup votre réponse. Ma question s'adresse à M. Pagan et porte sur le passif éventuel pour les garanties d'emprunt ministérielles.

You mentioned that that contingent liability gets disclosed in an appendix somewhere in the reports and that's all part of good governance. Who would be looking at that? Would it be rating agencies and so on that would be looking at contingent liabilities of the government and assessing it? Are there any kind of statutory triggers where if all of a sudden we had too many contingent liabilities through, say, Ministerial Loan Guarantees, something would be stopped? Is there any kind of mechanism at all?

Mr. Pagan: The public accounts, as you may know, are presented in three volumes at the conclusion of the fiscal year. They're signed off by the Minister of Finance and the President of Treasury Board. They're actually audited. Our financial statements are audited by the Auditor General, and that becomes the basis upon which credit rating agencies, for instance, would look at the health of the government's finances and make conclusions about the sustainability of our finances.

It's a very important process and very important for the government to get a clean audit from the Auditor General. We're going back many years now. I don't have the exact number, but it's over a dozen years where there's been unqualified support by the Auditor General's office of the financial statements of the Government of Canada.

If there were to be an issue with contingent liabilities, if we were somehow understating or misrepresenting our potential liabilities, this is something that the Auditor General would certainly flag because it potentially undermines the financial sustainability of the government.

If there was a potential liability out there that we were not accurately reflecting, they would take us to task for that. We would have a dialogue, because these are matters of opinion when we're looking at financial statements, and if they ask questions and we're able to satisfy them, we have an unqualified situation. If they challenge something and we are not prepared to address that, then they would have the option of qualifying or — I'm not sure what would be worse than that — otherwise drawing attention to the fact that they have concerns about the financial statements of the government.

Just as we have very active dialogues with departments in terms of structuring their program terms and conditions and readying those for approval, we also have a very active dialogue with the Auditor General throughout the year, and then at the conclusion of the fiscal year we go through a very intensive process where we open up all our accounts and they go through these in great detail. They will ask probing questions and ask us to consider or not to consider inclusion of this or that in the financial statements. We work with them to address their concerns and to make sure that we get that unqualified opinion.

I see a bit of a question there.

Vous avez dit que le passif éventuel est indiqué dans une annexe des rapports et que cela fait partie de la bonne gouvernance. Qui l'examine? Est-ce que ce serait les agences de notation, et cetera, qui examineraient les passifs éventuels du gouvernement et qui les évalueraient? Y a-t-il quelque chose dans la loi qui déclenche un processus d'arrêt en cas de passif excessif lié, mettons, aux garanties d'emprunt ministérielles? Y a-t-il un mécanisme?

M. Pagan: Comme vous savez, les comptes publics sont présentés dans trois volumes à la fin de l'exercice. Ils sont approuvés par le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor. En fait, ils sont vérifiés. Nos états financiers sont vérifiés par le vérificateur général et c'est en fonction de cette vérification que les agences de notation, par exemple, évaluent la bonne santé financière du gouvernement et en tirent des conclusions sur la viabilité de notre situation financière.

C'est un processus très important et c'est très important que le gouvernement obtienne une vérification favorable du vérificateur général. Je peux remonter plusieurs années en arrière. Je n'ai pas le chiffre exact, mais il faut remonter à plus de 12 ans pour trouver une approbation complète, de la part du Bureau du vérificateur général, des états financiers du gouvernement du Canada.

Si un problème se posait du côté des passifs éventuels et que nous étions en train de minimiser ou de déformer nos passifs potentiels, le vérificateur général le signalerait certainement, puisque cela pourrait porter atteinte à la viabilité financière du gouvernement.

S'il s'avérait qu'il existait un passif que nous n'avions pas représenté correctement, nous serions rappelés à l'ordre. Un dialogue s'ensuivrait, puisque l'interprétation des bilans financiers est souvent une question d'opinion. S'ils nous posaient des questions auxquelles nos réponses seraient satisfaisantes, nous aurions une opinion de vérification sans réserve. Si, par contre, ils contestaient quelque chose que nous ne sommes pas prêts à aborder, ils auraient alors la possibilité de qualifier, ou — je ne sais pas ce qui pourrait être pire — souligner d'une autre manière le fait qu'ils aient certaines préoccupations concernant les états financiers du gouvernement.

Tout comme nous avons des échanges très dynamiques avec les ministères s'agissant d'organiser les modalités de leurs programmes et les préparatifs aux fins d'approbation, nous avons aussi des échanges très dynamiques avec le vérificateur général tout au long de l'exercice. Puis, à la fin de l'exercice, nous entamons un intense processus pendant lequel nous ouvrons tous nos comptes afin qu'ils puissent les passer au peigne fin. Ils nous posent des questions pointues et nous demandent d'envisager l'inclusion ou l'exclusion de tel ou tel article dans les états financiers. Nous œuvrons en collaboration avec eux afin d'aborder leurs préoccupations dans l'espoir d'obtenir cette opinion sans réserve.

J'ai l'impression qu'il y a une question.

Senator Tannas: Yes or no. It's a long one, I know. I want to understand. So as long as the contingent liability is stated properly, and we would all agree that would be the case — I'm sure that the \$1.8 billion contingent liability that rests around housing right now, around the Ministerial Loan Guarantee, is properly accounted for. Let's assume that if there were another program that had a Ministerial Loan Guarantee it would be properly accounted for.

Is there anything anywhere — if it got too much, if the minister went crazy one day and approved \$10 billion of loan guarantees — in the statutes that would trigger any kind of action that could potentially hinder the annual spending programs of the government?

Mr. Pagan: Yes, there are controls, quite simply. Any expenditure by the government is subject to some form of internal control, and in the case of these loan guarantees, it is capped. There is a legislative ceiling of \$2.2 billion, and so there will be controls in the department such that they are not able to exceed that ceiling. These are both manual and automated systems that make sure, whether we're looking at a statutory or a voted appropriation, that the explicit authorities provided by Parliament are controls within the department.

Senator Tannas: Okay. Thank you.

Mr. Beynon: If I could just add to that as well, I think that it's an intriguing question. The absolute limits on these kinds of exposures to risk are carefully monitored in the department and by our friends at Treasury Board. But also within a program like Ministerial Loan Guarantees, even if we're within the cap, we're watching year to year the changes in this. If we see a spike, we're going to have to carefully manage that internally and respond to our colleagues at Treasury Board as to why there is a greater expenditure.

The Chair: We've heard about the ACRS reporting system, which provides us information about the condition of assets, cost estimates for repair and reconstruction needs and estimate of the remaining life of the assets. The committee heard some criticism about this system. We were told that the information is not accessible. For example, it should and could be made available to insurance companies so that they could know more accurately the condition of assets, and this could save significantly on premium costs.

We were told that the ACRS reporting doesn't seem to involve First Nations, that First Nations often don't know that the ACRS studies are going on, and that the reports are not consistently provided to First Nations communities, nor are they made public. Could that be addressed? You may be aware of those criticisms that were put before the committee.

Le sénateur Tannas: Oui ou non. Je sais que ma question est longue. Je souhaite mieux comprendre. Donc, pourvu que le passif éventuel soit correctement déclaré, et je crois que nous serions tous d'accord là-dessus — je ne doute pas que le passif éventuel de 1,8 milliard de dollars actuellement associé au logement, aux termes de la garantie d'emprunt ministérielle, soit correctement comptabilisé. Présumons que s'il existait un autre programme assorti d'une garantie d'emprunt ministérielle, il serait correctement comptabilisé.

Si jamais le ministre perdait le contrôle et approuvait 10 milliards de dollars en garanties de prêts, existe-t-il une disposition statutaire pouvant déclencher une réponse quelconque qui pourrait éventuellement entraver les programmes de dépense annuels du gouvernement?

M. Pagan: Oui, il existe des contrôles, tout simplement. Toute dépense faite par le gouvernement est assujettie à un contrôle interne, et dans le cas de ces garanties d'emprunt, il y a une limite. Il y a un plafond législatif de 2,2 milliards de dollars, et donc il y a des contrôles qui existent au sein du ministère pour qu'on ne puisse pas dépasser ce plafond. Il y a des systèmes manuels et automatisés pour s'assurer que, qu'on parle d'un crédit législatif ou d'un crédit voté, les pouvoirs parlementaires existent pour contrôler les dépenses au sein du ministère.

Le sénateur Tannas: Très bien. Merci.

M. Beynon: Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, je pense que c'est une question intrigante. Les limites absolues pour ce genre de risques sont surveillées de près par le ministère et par nos amis au Conseil du Trésor. Mais pour un programme comme les garanties d'emprunt ministérielles, même si on est en-dessous de la limite, il y a des changements d'année en année. S'il y a une augmentation soudaine, il faut gérer cette situation à l'interne et expliquer à nos collègues au Conseil du Trésor pourquoi il y a eu une augmentation des dépenses.

Le président: On nous a parlé du système de rapports sur la condition des biens, ou SRCB, qui fournit des informations concernant la condition des biens, des estimations des coûts de réparation et de reconstruction, et des estimations concernant la durée de vie des biens. Le comité a entendu certaines critiques à l'égard de ce système. On nous a dit que les informations ne sont pas accessibles. Par exemple, ces informations devraient être disponibles et pourraient être mises à la disposition des compagnies d'assurances pour qu'elles puissent avoir plus de détails sur l'état des biens. Cela pourrait réduire de manière importante les coûts des cotisations.

On nous a dit que le SRCB ne semble pas concerner les Premières Nations, que souvent les Premières Nations ne savent pas que les études du SRCB sont en cours, et que les rapports ne sont pas toujours communiqués aux collectivités des Premières Nations, ni rendus publics. Est-ce qu'on pourrait aborder ce problème? Vous savez peut-être que ces critiques ont été portées à l'attention du comité.

Mr. Carisse: Not to that extent. The ACRS is not necessarily just a system. The automated system we have is called the Integrated Capital Management System. All the information goes in there. Under ACRS you have inspectors going out doing asset condition reports, and they're usually hired through tribal councils. I think there's one region where it's run from the regional office, but usually it is a tribal council, and they send those to the communities.

I'll definitely look into that. For any recipient of funding agreements in a department, there is a recipient reporting guide, so every community has to fill in certain reports. For the capital program, at one point we had about 12 national reports and 80 regional ones. There was a directive from Treasury Board to reduce the reporting burden on First Nations communities. Only five reports now are being asked for in the recipient reporting guide, but one of those reports coming directly from a community is the ACRS report.

The actual inspector comes from a tribal council or another group, but the community is submitting that report. It's a point we'll take, and anything that can help out insurance, definitely. We have had many discussions over the years with fire underwriters, and as you probably know, for any insurance company in regard to premiums, what they don't know they will charge more for, right? A lot of communities are not assessed with underwriters. Therefore, for any type of insurance premium, it's really high. It's better to get a poor score on an assessment. At least the insurance industry knows what kind of premiums they would give, but we have been working with the Aboriginal Firefighters Association of Canada and others on that to try to really improve insurance.

Infrastructure and everything intertwines. So if you're going to try to promote market housing, it's difficult to try to do market housing if you can't get insurance for that house.

Thank you very much, senator; I will take that back and will look into it for you.

**Senator Raine:** Actually, just a follow-up on the last one. I have a document here that was presented June 30, 2011. It sort of summarizes how the ACRS report could really assist in insurance.

However, my question is to Mr. Pagan. We have heard many times about the cap on spending in Aboriginal Affairs at 2 per cent, which was initiated in an attempt to assist with the deficits back in the early 1990s, and that cap is still on.

I would like to know what the normal procedure is in doing your budgeting planning. I believe most budgets have an escalator built into them on an annual basis based on inflation. There's an adjustment based on a kind of reality as to how many people the program is serving and things like that.

M. Carisse: Pas à ce point-là. Le SRCB n'est pas forcément qu'un simple système. Le système automatisé que nous avons s'appelle le système intégré de gestion des immobilisations. Toutes les informations sont là. Avec le SRCB, des inspecteurs font des rapports sur l'état des biens, et ces inspecteurs sont généralement embauchés par des conseils tribaux. Je crois qu'il existe une région où c'est géré par le bureau régional, mais d'habitude c'est géré par un conseil tribal, et ils sont envoyés dans les communautés.

Je vais certainement me pencher là-dessus. Tout bénéficiaire d'une entente de financement d'un ministère dispose du guide de présentation des rapports des bénéficiaires, donc chaque communauté doit remplir certains rapports. Pour le programme d'immobilisations, à un moment il y avait à peu près 12 rapports nationaux et 80 rapports régionaux. Le Conseil du Trésor a émis une directive afin de réduire le fardeau administratif des collectivités des Premières Nations. Maintenant on demande seulement cinq rapports dans le guide de présentation des rapports des bénéficiaires, mais l'un de ces rapports rempli directement par la collectivité est le rapport du SRCB.

L'inspecteur est membre du conseil tribal ou d'un autre groupe, mais la collectivité soumet le rapport. C'est un élément que nous acceptons, et nous acceptons tout autre élément qui peut appuyer l'assurance, bien sûr. Nous avons tenu de nombreuses discussions avec les assureurs-incendies au cours des années, et comme vous le savez probablement, pour toute compagnie d'assurances, les primes sur les risques inconnus sont plus élevées, n'est-ce pas? Un grand nombre des collectivités ne sont pas évaluées par des assureurs. Donc, tous les types de primes d'assurance sont très élevés. Il vaut mieux obtenir une mauvaise note dans une évaluation. L'industrie de l'assurance saurait au moins quel type de prime accorder. Nous travaillons avec l'Association des pompiers autochtones du Canada et d'autres organisations afin de bonifier des assurances.

Tout est lié aux infrastructures. Donc si on veut faire la promotion du logement du marché, il est difficile de le faire si on ne peut pas obtenir des assurances pour ce logement-là.

Merci beaucoup, sénateur. Je ferai davantage de recherches sur la question.

La sénatrice Raine: En fait, j'aimerais revenir à la dernière question. J'ai devant moi un document qui a été déposé le 30 juin 2011. Le document décrit comment le rapport du SRCB pourrait vraiment être utile s'agissant des assurances.

Toutefois, ma question s'adresse à M. Pagan. On nous a parlé maintes fois du plafond de 2 p. 100 sur les dépenses aux Affaires autochtones. Ce plafond a été fixé au début des années 1990 afin de réduire les déficits de l'époque, et il existe toujours.

Voici ma question : Quelle est la procédure normale pour la planification du budget? D'après ce que j'ai compris, la plupart des budgets sont indexés à l'inflation chaque année. On fait des ajustements en fonction du nombre de personnes desservies par le programme et d'autres considérations.

I fail to understand how a cap can be put in place for one reason and continue today when circumstances are completely different. It appears to me to be very punitive. I would love for you to talk about that if you don't mind, but maybe it's not the appropriate time. I think this has an impact, because you're then looking at having to fund operation and maintenance out of a pot that was designed originally to have as well some infrastructure capital.

**Mr. Pagan:** Senator, that's a very interesting question. I'm not quite sure where to begin.

The budgeting process is a dynamic process. I've explained to you my portion of it, the expenditure management system and the presentation of estimates documents to Parliament. That's a very important part, but still just a part of the overall budgeting process run out of the Department of Finance.

It's a dynamic process because, as you know, there are innumerable needs out there and important programs and services; and the availability of funding is subject to certain economic and fiscal constraints. I'm not familiar with when the cap that you refer to was introduced, but I'm certainly aware of instances in the past when there have been concerted efforts on the part of the government to contain or otherwise limit growth and spending to make it sustainable. It becomes sort of a constant in the budgeting process to make the spending sustainable.

Departments are generally provided with A-base or ongoing programming. This can be both voted and statutory. The government will approve a program for social housing or infrastructure or whatever. It's intended to be ongoing so that programming will continue into the foreseeable future.

Now, with each and every commitment, there can be escalators or not, depending on the situation. In fact, the reality is that most of our discretionary spending or voted spending is not subject to escalators. Most departments are expected to absorb ongoing costs of inflation or program delivery from their A-base and to find efficiencies. The fact that there may be an escalator for Aboriginal Affairs is in itself a bit of an anomaly. I can't speak to the level or the 2 per cent, but the fact that there is an escalator is a bit of an anomaly.

Within that construct, we go in peaks and valleys. In the depths of the global recession in 2008-09, there was a significant commitment on the part of the government to inject spending into the system to provide stimulus. I believe that Aboriginal Affairs was the beneficiary of that because they received funding for infrastructure and for a waste water action plan, et cetera. We worked through that cycle, and it became time to bring public finances onto a more stable footing. We've seen renewed emphasis on cost containment and restraint, most recently with the introduction of an operating budget freeze. There won't be an

Je n'arrive pas à comprendre comment un plafond peut être mis en place pour une raison et perdurer aujourd'hui alors que les circonstances sont complètement différentes. Il me semble que c'est très punitif. J'aimerais que vous en parliez si vous le voulez bien, mais il se peut que ce ne soit pas le bon moment. Je pense que cela a un impact, puisqu'il faut donc financer l'exploitation et l'entretien à partir d'une enveloppe qui devait originalement aussi avoir des capitaux d'infrastructures.

M. Pagan: Madame la sénatrice, c'est une question très intéressante. Je ne sais pas trop par où commencer.

Le processus budgétaire est dynamique. Je vous ai expliqué ma partie, le système de gestion des dépenses et la présentation de documents budgétaires au Parlement. C'est une partie très importante, mais ce n'est tout de même qu'un élément du processus budgétaire global du ministère des Finances.

C'est un processus dynamique puisque, comme vous le savez, il existe d'innombrables besoins ainsi que d'importants programmes et services; la disponibilité du financement est soumise à certaines contraintes économiques et budgétaires. Je ne sais pas quand le plafond auquel vous faites allusion a été introduit, mais je sais pertinemment que le gouvernement a déjà pris des mesures concertées afin de contrôler ou limiter la croissance et les dépenses pour qu'elles soient viables. Rendre les dépenses viables devient un peu une constante dans le processus budgétaire.

Les ministères reçoivent généralement des fonds de programmes permanents. Cela peut être des postes votés et législatifs. Le gouvernement approuve un programme pour le logement social ou des infrastructures ou quoi que ce soit. C'est censé être continu pour que le programme soit maintenu pour l'avenir prévisible.

Avec chaque engagement, il peut y avoir des facteurs d'indexation ou pas, selon la situation. En réalité, la majorité de nos dépenses discrétionnaires ou dépenses votées ne sont pas soumises à des facteurs d'indexation. On s'attend à ce que la plupart des ministères absorbent les coûts de l'inflation ou de la prestation de programmes de leurs fonds de base et qu'ils recherchent des gains d'efficacité. Le fait qu'il y a peut-être un facteur d'indexation pour Affaires autochtones est lui-même en quelque sorte une anomalie. Je ne peux pas vous éclairer sur le niveau ou le 2 p. 100, mais le fait qu'il y a un facteur d'indexation est en quelque sorte une anomalie.

Dans ce contexte, nous passons par des hauts et des bas. Alors que la récession faisait rage en 2008-2009, il y a eu un engagement important de la part du gouvernement d'injecter des fonds dans le système afin de stimuler l'économie. Je pense que le ministère des Affaires autochtones en a été le bénéficiaire parce qu'il a reçu des fonds pour les infrastructures et pour un plan d'action pour le traitement des eaux usées, et cetera. Nous avons traversé ce cycle et le temps était venu d'assainir les finances publiques. Nous avons pu observer un accent mis sur la compression des coûts et des restrictions budgétaires, plus récemment avec le blocage du

automatic increase to a department's operating budget to account for salary increases, for instance, that might be negotiated through a collective bargaining process.

That's the general dynamic. The commitments and the programs approved by government are presented to Parliament in the estimates. That's a structured process. The budget process is a bit more dynamic. This year we're seeing a bit of a delay to the budget as Finance accounts for this disruption in the energy sector. When that budget comes forward, I expect that as usual there will be plans and commitments to new programming. We'll take account of whatever those are. We'll work with the department to approve any funding provided for in the budget, and we'll present that back to Parliament in future estimates documents.

That's the dynamic and the way in which a department can address its needs: identify its priorities and work with the Department of Finance to see funding provided in this or future budgets.

**Senator Dyck:** Actually, that was a very important question raised by Senator Raine. It relates somewhat to the question that Senator Beyak posed. If people listened to what Senator Beyak said, they may think she was trying to say that individual First Nations were mismanaging their money. In fact, the reality is that there is not enough money there.

The department's report in June 2011, *Cost Drivers and Pressures*— *The Case for New Escalators*, recommends that you provide new capital funding for infrastructure; stop reallocating money; and apply new escalators of 3 per cent.

Has new capital funding been obtained? Will you stop reallocation? Have you made a bid to get a new escalator at 3 per cent? Those are directed to Mr. Carisse.

Mr. Carisse: We've been fortunate with recent budgets for additional funds. The A-base funding for the capital program is just shy of \$800 million. Over the last five or six years, the average has been over \$1.1 billion — \$300 million more per year has been allocated through the economic action plan for housing, for the First Nations Water and Wastewater Action Plan and for schools. So part of that has been addressed. The escalator has not changed. We're still at 2 per cent from the decision in the 1990s.

With regard to the reallocation, the issue that the department is facing is that on the whole, the A-base gets 2 per cent. Certain programming within the department matches provincial programming with regard to education and social, which have

budget opérationnel. Il n'y aura pas de majoration automatique du budget de fonctionnement du ministère pour tenir compte d'augmentations salariales, par exemple, qui pourraient être négociées dans le cadre du processus de négociation collective.

C'est la dynamique générale. Les engagements et les programmes approuvés par le gouvernement sont présentés au Parlement dans le budget des dépenses. C'est un processus structuré. Le processus budgétaire est un peu plus dynamique. Cette année, nous voyons que le budget arrive un peu en retard pendant que le ministère des Finances compose avec la perturbation dans le secteur de l'énergie. Quand le budget sera déposé, j'imagine qu'il y aura des plans et des engagements à l'égard de nouveaux programmes, comme d'habitude. Nous en tiendrons compte, quels qu'ils soient. Nous travaillerons de concert avec le ministère afin d'approuver toute décision de financement dans le budget, que par la suite nous déposerons au Parlement dans les futurs documents du budget des dépenses.

C'est la dynamique et la façon dont le ministère peut satisfaire à ses besoins : il identifie ses priorités et travaille en collaboration avec le ministère des Finances afin d'assurer le financement dans ce budget ou dans des budgets futurs.

La sénatrice Dyck: En fait, la question soulevée par la sénatrice Raine était très importante. Elle concerne, en quelque sorte, la question posée par la sénatrice Beyak. Si on avait écouté ce que la sénatrice Beyak a dit, on pourrait peut-être considérer qu'elle disait que certaines des Premières Nations géraient mal leur argent. En fait, la réalité c'est qu'il n'y a pas suffisamment d'argent.

Le rapport du ministère de juin 2011, Générateurs de coûts et pressions financières — Les nouveaux facteurs d'indexation, recommande que vous octroyiez un nouveau financement en capital pour les infrastructures, que vous arrêtiez de réaffecter des fonds et que vous appliquiez une clause d'indexation de 3 p. 100.

Avez-vous obtenu davantage de financement pour les immobilisations? Allez-vous mettre fin à la réaffectation de fonds? Avez-vous tenté de faire augmenter la formule d'indexation à 3 p. 100? Mes questions sont pour M. Carisse.

M. Carisse: Nous avons eu la chance de recevoir du financement supplémentaire dans les derniers budgets. Le financement des services votés pour les programmes d'immobilisation représente un peu moins de 800 millions de dollars. Au cours des cinq ou six dernières années, la moyenne s'est chiffrée à plus de 1,1 milliard de dollars, puisque nous avons reçu un montant supplémentaire annuel de 300 millions de dollars en vertu du Plan d'action économique pour le logement, le Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations, et pour les écoles. La formule d'indexation demeure inchangée à 2 p. 100, suite à la décision prise dans les années 1990.

En ce qui concerne la réaffectation de fonds, 2 p. 100 du financement va au budget des services votés. Le ministère doit également cofinancer certains programmes sociaux et éducatifs avec les provinces et nous devons donc nous arranger avec ce qui

to be met; so the department has to manage from within. Those are the situations that we face there, unfortunately. We're trying to do the best we can with the funds that remain within capital — hence, the importance of trying to find new tools and areas where we can promote better financing and maintenance of the infrastructure.

**Senator Dyck:** To follow up on that, Mr. Serson spoke to the committee about this problem of underfunding. All departments had a 2 per cent cap applied in 1996. Aboriginal Affairs still has this cap applied, but when it was taken off other departments, a top-up was provided to equalize, sort of, what had been lost. Has Aboriginal Affairs ever taken into consideration applying for a top-up for the debt you've accumulated since 1996? That's almost 20 years.

Mr. Beynon: Senators, we're raising issues that are far beyond the infrastructure funding. It's the overall department's level of funding, as Mr. Carisse has said, for social programs and so on. We're always trying to raise the opportunities for the best investments and to manage our programs as efficiently as possible. I don't think we are in the best position to say to the committee what the right level of funding for infrastructure or social programs or economic development would be. It's a bigger issue that's better in the hands of parliamentarians than officials.

**Senator Dyck:** It may be beyond infrastructure, but it's all tied together. If you have an amount of money that goes to the department and there's not enough money, then what is the department going to do? In the past you have taken money from infrastructure and reallocated it to education and to child welfare for social programs. It's a problem that's not going to go away until more money is made available to fund all the programs that need to be funded.

For the department, how do you make that case? What can you do to increase the budget, which is passed on to individual First Nations, so they're not in this constant state of debt?

**Mr. Beynon:** The quick answer is that the right role for us as public servants is to try to make the programs as strong as we can, to make them investment worthy, and to make the case for why the investments would be successful. Then, it's up to parliamentarians and others to decide whether we have the conditions right to do that.

**The Chair:** I'd like to thank the witnesses. This has been an informative session. I would like to thank all the committee participants. If you wish to speak to the witnesses, maybe you could go to the anteroom because this room is required for another purpose shortly.

(The committee adjourned.)

reste. Voilà la situation, malheureusement. Nous faisons de notre mieux avec ce qui reste des fonds pour les immobilisations, d'où l'importance de trouver de nouveaux outils et de nouvelles façons de promouvoir un meilleur financement et entretien des infrastructures.

La sénatrice Dyck: M. Serson a justement parlé au comité au sujet de ce problème de sous-financement. Le financement de tous les ministères a été plafonné à 2 p. 100 en 1996. Ce plafond s'applique toujours au ministère des Affaires autochtones, contrairement à d'autres ministères mais un financement complémentaire lui a été accordé afin de compenser, dans un sens, ce qui avait été perdu. Est-ce que votre ministère a songé à faire demande pour des fonds complémentaires que vous pourriez utiliser pour payer la dette que vous avez accumulée depuis 1996? Il s'agit de presque 20 ans.

M. Beynon: Sénateurs et sénatrices, on soulève des questions qui débordent du cadre du financement pour les infrastructures. Nous parlons du niveau de financement général pour le ministère, comme l'a expliqué M. Carisse, pour des programmes sociaux et autres. Nous cherchons toujours des occasions pour mieux investir nos fonds et pour gérer nos programmes le plus efficacement possible. Je ne crois pas que nous soyons les mieux placés pour dire au comité quel serait le bon niveau de financement, que ce soit pour les infrastructures, les programmes sociaux ou le développement économique. Il s'agit d'une question plus large qui serait mieux traitée par les parlementaires que par les fonctionnaires.

La sénatrice Dyck: Cela va peut-être au-delà des infrastructures, mais tout est lié. Si un certain montant d'argent est destiné au ministère, mais que la somme ne suffit pas, que doit faire le ministère? Dans le passé, vous avez pris de l'argent qui était destiné aux infrastructures et vous l'avez réaffecté à l'éducation et au programme de bien-être social pour les enfants. Ce problème ne disparaîtra que lorsqu'il y aura suffisamment d'argent pour financer tous les programmes.

Que doit faire le ministère pour convaincre les gens de cela? Que pouvez-vous faire pour augmenter le budget, qui est donné à chaque Première Nation, pour que celles-ci ne soient pas constamment endettées?

M. Beynon: La réponse la plus brève est que notre rôle premier en tant que fonctionnaires est de concevoir les meilleurs programmes possibles, d'attirer des investissements et de convaincre les gens que ces investissements vont rapporter. Ensuite, il incombe aux parlementaires et à d'autres personnes de décider si on a les bonnes conditions pour aller de l'avant.

Le président : J'aimerais remercier les témoins. Cette séance a été utile. Merci à tous les participants. Si vous voulez parler aux témoins, je vous demanderais de le faire dans l'antichambre, car cette pièce-ci est réservée pour un autre événement qui aura lieu sous peu.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Tuesday, March 31, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to study challenges relating to First Nations infrastructure on reserves.

Senator Dennis Glen Patterson (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: 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. 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 First Nations 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 in the last stages of our study on infrastructure.

Today, we will hear from three groups. Here with us in Ottawa are Tsawwassen First Nation and Muskeg Lake Cree Nation. Tsawout First Nation will be joining us by video conference from Vancouver Island. I would like to welcome you all.

Before proceeding with testimony, I'd like to go around the table and ask the members of the committee to please introduce themselves.

**Senator Sibbeston:** I am Senator Nick Sibbeston from the Northwest Territories.

**Senator Lovelace Nicholas:** Senator Sandra Lovelace from New Brunswick.

**Senator Dyck:** Senator Lillian Dyck from Saskatchewan. Good morning.

Senator Watt: Charlie Watt from Nunavik.

Senator Raine: Nancy Greene Raine from B.C.

Senator Beyak: Senator Lynn Beyak, Ontario.

Senator Enverga: Tobias Enverga from Ontario.

Senator Tannas: Scott Tannas from Alberta. Good morning.

OTTAWA, le mardi 31 mars 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 30 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 : Permettez-moi de souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs et aux membres du public qui assistent à cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, soit par leur présence dans cette salle, soit par le truchement de CPAC ou sur le web. Je m'appelle Dennis Patterson et j'ai l'honneur de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Notre mandat consiste à examiner, de façon générale, les aspects législatifs et les questions relatives aux peuples autochtones du Canada.

Ce matin, nous nous préparons à entendre les témoignages découlant d'un ordre de renvoi nous autorisant à examiner de façon spécifique les problèmes liés à l'infrastructure ainsi que leurs éventuelles solutions dans les réserves des Premières Nations et à en faire rapport, notamment en ce qui a trait au logement, à l'infrastructure communautaire et aux possibilités novatrices de financement, ainsi que relativement aux stratégies de collaboration plus efficaces.

Nous avons achevé les audiences portant sur le logement et en sommes aux dernières étapes de notre étude portant sur l'infrastructure.

Nous accueillerons aujourd'hui trois représentants: ici, à Ottawa, celle de la Première Nation Tsawwassen et de la Nation crie de Muskeg Lake, tandis que la Première Nation Tsawout témoignera par vidéoconférence depuis l'île de Vancouver. À toutes et à tous, je souhaite la bienvenue.

Avant d'en venir au témoignage, je voudrais que nous fassions un tour de table afin que les membres du comité puissent se présenter.

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

La sénatrice Lovelace Nicholas : Sénatrice Sandra Lovelace, du Nouveau-Brunswick.

La sénatrice Dyck: Sénatrice Lillian Dyck, de la Saskatchewan. Bonjour.

Le sénateur Watt : Charlie Watt, du Nunavik.

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

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

Le sénateur Enverga: Tobias Enverga, de l'Ontario.

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta. Bonjour.

The Chair: Thank you, colleagues. I know you'll help me in welcoming our guests this morning. From Tsawwassen First Nation we'll hear from Colin Ward, Director of Public Services. He's joined at the table by three representatives of Muskeg Lake Cree Nation. They are Aaron Ledoux, Director of Housing; Jamie Arcand, Housing Manager; and Dana Greyeyes, Councillor.

From Vancouver Island via video conference, we welcome representatives of Tsawout First Nation. Our witnesses are Chief Harvey Underwood; Eric Pelkey, Director of Operations; Gwen Underwood, Lands Manager; Stanley Sam, Councillor; Eric Pettit, Senior Project Engineer; Ron Akehurst, General Manager, both of WSP Canada Inc.; and Allan Claxton, Councillor.

Witnesses, thank you for appearing to assist the committee. We're looking forward to your presentations. They will be followed by questions from senators. Perhaps we will begin with Muskeg Lake to be followed by Tsawwassen First Nation and then Tsawout.

Mr. Ledoux, please proceed.

Aaron Ledoux, Director of Housing, Muskeg Lake Cree Nation: Good morning, members of the committee. My name is Aaron Ledoux. I'm from the Muskeg Lake Cree Nation. I have with me today two colleagues from my First Nation: Housing Controller, Jamie Arcand, who will be giving us the hard numbers if we need them; and Councillor Greyeyes, who holds the housing portfolio. They may be called upon from time to time in reference to our year-end numbers, our policy and current undertakings.

Muskeg Lake Cree Nation has a population of 2,102 members, of which 434 live on reserve, which consists of 56 square miles and 136 homes. There are 36 CMHC homes and the rest are band owned. We are an FTA band, which proves the credibility of our organization.

Muskeg Lake Cree Nation is the first reserve in Canada to set up an urban reserve and create business and enterprise for ownsource revenue. Muskeg Lake Cree Nation has been the model for other First Nation successes across Canada with establishing the urban reserve.

I will speak to a number of issues that need to be spoken to that are supported by our year-end numbers and projected budgets for next year. I want to speak of things that are positive in our home community. I know that you've heard it all. This is not a

Le président: Merci, chers collègues. Je sais que vous vous associez à la bienvenue que j'adresse ce matin à nos invités. Pour la Première Nation Tsawwassen, nous allons entendre Colin Ward, directeur des Services publics, qui est accompagné à la table des témoins par trois représentants de la nation crie de Muskeg Lake, à savoir Aaron Ledoux, directeur du logement, Jamie Arcand, gestionnaire du logement et Dana Greyeyes, conseiller.

Et, depuis l'île de Vancouver par vidéoconférence, nous souhaitons la bienvenue aux représentants de la Première Nation Tsawout, à savoir le chef Harvey Underwood, Eric Pelkey, directeur des Opérations; Gwen Underwood, gestionnaire des terres; Stanley Sam, conseiller; Eric Pettit, ingénieur principal de projets, WSP Canada Inc.; Ron Akehurst, directeur général, WSP Canada Inc.; et enfin, Allan Claxton, conseiller.

Je remercie les témoins de comparaître afin d'aider le comité dans ses travaux. Nous allons suivre avec intérêts vos exposés, qui seront suivis de questions posées par les sénateurs. Peut-être pourrions-nous commencer par la délégation de Muskeg Lake, qui sera suivie de celle de la Première Nation Tsawwassen et enfin de celle de la Première Nation Tsawout.

Monsieur Ledoux, vous avez la parole.

Aaron Ledoux, directeur du logement, Nation crie de Muskeg Lake: Bonjour, mesdames et messieurs les membres du comité. Je m'appelle Aaron Ledoux et j'appartiens à la nation crie de Muskeg Lake. Je suis accompagné de deux collègues de ma Première Nation: M. Jamie Arcand, gestionnaire du logement, qui nous fournira des chiffres précis en cas de besoin; et le conseiller Greyeyes, responsable du portefeuille du logement. Ces personnes pourront avoir à intervenir de temps à autre pour nous communiquer les chiffres de notre exercice comptable ou des renseignements concernant notre politique et les initiatives en cours.

La nation crie de Muskeg Lake compte une population de 2 102 membres, dont 434 vivent dans la réserve. Cette dernière couvre une surface de 56 milles carrés, avec un parc de logements de 136 maisons, dont 36 de la SCHL et le reste de la propriété de la bande. Nous sommes une bande participant à l'entente de transfert financier, ce qui démontre la crédibilité de notre organisation.

La nation crie de Muskeg Lake est la première, au Canada, à avoir mis sur pied une réserve urbaine et à créer des entreprises en vue de générer des revenus autonomes. Elle a servi de modèle à d'autres Premières Nations qui, dans tout le Canada, ont créé avec succès des réserves urbaines.

Je voudrais aborder un certain nombre de questions qui méritent d'être évoquées, avec, à l'appui, les chiffres de clôture de notre exercice comptable et les prévisions budgétaires pour l'année prochaine. J'aimerais parler des évolutions positives complaint session for me, but there are things that need to be addressed. I want to see what proposed solutions are required on behalf of my First Nation.

It is my duty and responsibility to let the committee know our doctrine. It is the Muskeg Lake Cree Nation's position that shelter, housing, renovations and related infrastructure are treaty rights and form part of the federal trust and fiscal responsibility. This position is based upon a special First Nations-Crown relationship dating back to the Royal Proclamation of 1763. Section 91.24 enhances this position in the Constitution Act of 1867 and sections 25 and 34 of the Constitution Act of 1982. This needs to be clarified before I begin our testimony.

The treaty right to shelter is a priority for us. It has been driven into the core of all of our First Nations people since the inception of the treaty. As wards of the federal government and its representative, AANDC, we rely on core funding as the basis of services we provide to our members. These services include but are not limited to housing, renovations, sewer, water and sanitation, as it pertains to this presentation.

Muskeg Lake Cree Nation has two main water treatment plants, state-of-the-art facilities. They were supplied by AANDC and they supply the majority of our members in our core village.

We have two satellite wells that supply different regions on the south end and the north end. The total value of these assets would be close to \$4 million, which is a positive in our community.

Muskeg Lake Cree Nation is scheduled in its capital projects planning to receive \$600,000 for a waste transfer station. Within the next few fiscal years we are also in line for expansion to our lagoon system. With regard to all these projects, we are given funding through our ACRS report, which is to provide resources to manage and run these facilities. The difference between the actual cost and what is given is what it's causing the stress in our community.

In the past three years, we have not received infrastructure that complements these new water treatment plants and our satellite wells. We're always repairing and replacing infrastructure because of these new upgrades. As far as it pertains to water and service delivery, our actuals were over \$250,000 last year. All we were given by AANDC was \$27,000. You can see the gross disparity.

observées dans notre communauté, dont je sais que vous avez déjà entendu parler. Il ne s'agit pas, pour moi, d'une liste de doléances; mais il importe que certaines questions soient abordées. J'espère que cela sera l'occasion d'étudier des solutions au problème de ma Première Nation.

Il m'incombe de communiquer au comité notre doctrine. Nous sommes d'avis, en tant que nation crie de Muskeg Lake, que le logement, les rénovations et les infrastructures connexes découlent des droits conférés par les traités et sont une responsabilité fédérale, y compris au plan financier. Cette position s'appuie sur la relation privilégiée entre les Premières Nations et la Couronne, laquelle remonte à la Proclamation royale de 1763. L'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867 renforce cette position, de même que les articles 25 et 34 de la Loi constitutionnelle de 1982. Il convenait de préciser cela dès le début de notre témoignage.

Le droit au logement conféré par traité constitue pour nous une priorité. C'est une chose profondément inculquée pour l'ensemble de nos Premières Nations depuis l'entrée en vigueur du traité; c'est pourquoi, en tant que pupilles du gouvernement fédéral et de son représentant, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), nous comptons sur le financement de base pour le noyau des services essentiels que nous fournissons à nos membres. Ces services, à titre indicatif et non exhaustif, comprennent le logement, les rénovations, le traitement des eaux usées, l'adduction d'eau et les services sanitaires; ils seront abordés dans le présent exposé.

La nation crie de Muskeg Lake possède deux installations tout à fait modernes de traitement des eaux usées, fournies par AADNC et qui desservent la majorité de nos membres dans notre village central.

Nous avons également deux puits périphériques qui desservent différents secteurs, aux extrémités sud et nord respectivement. La valeur totale de ces actifs est de l'ordre de 4 millions de dollars et s'inscrit au patrimoine de notre communauté.

Dans le cadre de ses projets d'immobilisation, la nation crie de Muskeg Lake devrait recevoir 600 000 \$ pour un dispositif de transfert des déchets. Nous sommes également inscrits en vue d'une extension de notre système de lagunage au cours des prochains exercices financiers. Pour tous ces projets, nous recevons un financement par le biais du rapport du SRCB, chargé de fournir les ressources et de gérer ces installations. C'est l'écart entre ce financement et le coût réel qui suscite une inquiétude au sein de notre communauté.

Au cours des trois dernières années, nous n'avons pas reçu l'infrastructure destinée à compléter ces nouvelles usines de traitement des eaux usées et nos puits périphériques. De ce fait, nous ne cessons de réparer et de remplacer les infrastructures servant à la distribution d'eau et à la prestation des services, si bien que l'an dernier nos dépenses dans ce domaine se sont montées à 250 000 \$, tandis qu'AADNC ne nous a versé que 27 000 \$. Vous voyez que la différence est énorme.

With regard to housing, new builds for section 95, in the last five years, we've built 12 new homes and renovated close to 40. These are positives in the community but negative to our financial bottom line.

I stated in my opening statement that we believe that we have a treaty right to shelter. We receive shelter allowance for anything that falls under own CMHC section 95 builds, but nothing for any of our section 95 loans that we have paid out and that have reverted back to band-owned homes.

Phase 1 through phase 4 are adding other costs for renovations because these are loans that have already been paid out and are the responsibility of the First Nation. We believe in Muskeg Lake that this is unfair, that other First Nations in Canada receive a universal shelter allowance. We have to ask the question: Why?

To offset all these costs due to underfunding, Muskeg Lake Cree Nation has to resort to own-source revenue to provide these services to our reserve community members, for example, renovations, safe drinking and potable water, and sanitation. So when we take from our off-reserve businesses and entities to supplement the lack of funding from the Government of Canada and AANDC, it takes away our ability to move forward with other opportunities, for example, with business, youth and sports.

Our solution is that we plan on implementing rent under our new housing policy. We're looking for a break-even number at the end of every year. The problem with the solution is that it is taxing the poorest of the poor. Our on-reserve median income is 13 grand. So you take away \$454 and there's not much left over. The off-reserve median income of our own members is \$33,000.

That's about all I've got for you today.

**The Chair:** Thank you very much. We're going to hold the questions until we hear from everybody.

We will now hear from Tsawwassen First Nation and Mr. Colin Ward.

Colin Ward, Director of Public Services, Tsawwassen First Nation: Thank you, Mr. Chair and the committee, for inviting Tsawwassen First Nation. I'm honoured to be here on behalf of Tsawwassen to talk a bit about Tsawwassen's story.

S'agissant du logement, au cours des cinq dernières années, nous avons construit 12 nouvelles maisons et rénové près de 40 unités domiciliaires au titre de l'article 95. Il s'agit, certes, d'un élargissement du patrimoine de notre communauté, mais aussi d'une charge financière.

J'ai dit en début d'intervention que le droit au logement est pour nous une chose conférée par traité. Nous recevons une allocation-logement pour tout ce qui relève de l'article 95 du cadre législatif de la SCHL; en revanche, pas un sou pour les prêts relevant du même article, que nous avons remboursés intégralement et assignés aux logements qui sont la propriété de la bande.

L'exécution des phases 1 à 4 suscite des coûts supplémentaires liés aux rénovations, étant donné que certains prêts relevant de la responsabilité de la Première Nation ont déjà été remboursés. Nous pensons qu'il s'agit là d'une injustice étant donné que d'autres Premières Nations du Canada reçoivent une allocation-logement universelle. C'est pourquoi nous demandons à connaître la raison de cette différence de traitement.

Afin de compenser les coûts engendrés par ce sousfinancement, la nation crie de Muskeg Lake se doit de générer des revenus autonomes afin de fournir les services requis aux membres de notre communauté vivant dans la réserve, qu'il s'agisse de rénovations, d'eau potable ou de services sanitaires. C'est pourquoi, lorsque nous prélevons auprès de nos entreprises et entités situées en dehors de la réserve afin de suppléer au déficit de financement incombant au gouvernement du Canada et à AADNC, cela affaiblit d'autant notre capacité à tirer parti d'autre possibilité, que ce soit pour nos entreprises ou pour les services à la jeunesse ou encore le sport.

En guise de solution, nous envisageons de commencer à faire payer un loyer pour nos logements, afin d'équilibrer notre budget en fin d'exercice. Cependant, une telle solution équivaut à taxer les plus pauvres parmi les pauvres. Je rappelle que le revenu médian pour les membres habitant dans la réserve est de 13 000 \$. Vous voyez donc que si on leur enlève 454 \$ par mois, il ne leur reste pas grand-chose. Quant au revenu médian de nos membres habitant hors de la réserve, il est de 33 000 \$.

Voilà ce que j'avais à vous déclarer aujourd'hui.

Le président : Merci beaucoup. Nous allons réserver nos questions jusqu'à ce que tous les témoins aient présenté leur exposé.

Je donne à présent la parole à la nation Tsawwassen, représentée par M. Colin Ward.

Colin Ward, directeur des Services publics, Première Nation Tsawwassen: Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs les membres du comité, d'avoir invité la Première Nation Tsawwassen. C'est un honneur pour moi de comparaître devant vous au nom de la Première Nation Tsawwassen pour vous décrire notre situation.

Tsawwassen is a modern treaty First Nation. I'll talk a little bit about what that means because it does explain Tsawwassen's root around how it has addressed some of the infrastructure challenges that it has had. Tsawwassen, like many other First Nations, suffers from a real infrastructure deficit in the form of poorer roads that you would see elsewhere, poorer water connectivity, more insufficient sewage treatment capacity, and those kinds of things. The challenge that infrastructure deficit creates is that it limits the ability to generate own-source revenue through economic development. Tsawwassen's vision has been to generate own-source revenue through economic development to ultimately lead to improvements within the community.

From Tsawwassen's perspective, there have been three key elements to addressing that infrastructure deficit. One is self-government jurisdiction over lands. Another is land tenure and the certainty of land title. The third is partnerships with senior levels of government.

Targeted investments can yield significant economic gains to all parties at the table. In terms of development that Tsawwassen is currently engaged in, for example, senior levels of government in B.C. and Canada will benefit in the form of about \$70 million in annual incremental personal income tax resulting from development on Tsawwassen lands. There's also incremental sales tax revenue. The Province of B.C. will receive property transfer tax revenues as well. So significant economic benefit can be derived from the Tsawwassen model.

In terms of Tsawwassen's background, as I mentioned, it's a modern treaty Nation. The treaty was signed in 2007 and became effective on April 3, 2009. The reason the Tsawwassen community chose to go through with the treaty was that it had a very clear vision of pursuing economic development and using revenues generated from that to invest in the education, health and social development of its people. In order to execute that vision, there was a real need to attract private sector investment. So much of what Tsawwassen chose to do under the treaty framework has been around trying to attract private sector investment. I'll speak a little bit about the keys to that, but first I'll give you more background on what a treaty is and what it actually means.

When it comes to the form of land tenure that accompanies a treaty, Tsawwassen is the owner of the land in fee simple. It owns the land in a similar way to how the Crown owns Crown land. Tsawwassen owns the highest estate known in law, which is how the treaty defines it. There are no reservations in favour of either the provincial Crown or the federal Crown. It has that ability to administer its lands as it sees fit.

La Première Nation Tsawwassen est une nation moderne et signataire de traité. Je m'attarderai un peu sur ce concept, car il explique la démarche adoptée par la Première Nation Tsawwassen pour répondre à certaines des difficultés d'infrastructure. Comme un grand nombre des autres Premières Nations, la nation Tsawwassen souffre d'un véritable déficit d'infrastructure, qu'il s'agisse, entre autres, des carences du réseau routier dans son ensemble, de celles du système d'adduction d'eau ou des faiblesses de notre système de traitement des eaux d'égout. Ce déficit d'infrastructure a pour conséquence de nous empêcher de générer des revenus autonomes par le biais du développement économique. Or, nous avons une telle ambition, ce qui devrait nous permettre d'améliorer le sort de notre collectivité.

À nos yeux, il convient de s'appuyer sur trois démarches principales afin de combler ce déficit d'infrastructure : la première consiste à obtenir l'autonomie gouvernementale sur les territoires; la seconde concerne le régime foncier et la certitude du titre; et la troisième porte sur l'établissement de partenariats avec les ordres supérieurs de gouvernement.

Les investissements ciblés peuvent procurer des gains économiques très substantiels à toutes les parties engagées. Ainsi, les initiatives de développement auxquelles se consacre la Première Nation Tsawwassen devraient procurer aux ordres supérieurs de gouvernement de la Colombie-Britannique et du Canada environ 70 millions de dollars sous forme d'augmentation annuelle de l'impôt sur le revenu perçu dans les territoires tsawwassen, sans parler de l'augmentation des recettes provenant de la taxe sur les ventes, et de celles des droits de mutation perçus par la province de la Colombie-Britannique. L'on voit donc que le modèle tsawwassen peut comporter des avantages économiques non négligeables.

Pour revenir à notre contexte, j'ai déjà dit que nous sommes une nation moderne signataire de traité, puisque la nation Tsawwassen a signé le traité en 2007, lequel est entré en vigueur le 3 avril 2009. Nous avons choisi de signer le traité, car notre but était clair : nous lancer dans le développement économique et utiliser les revenus ainsi générés pour investir dans l'éducation, la santé et le progrès social de notre population. Afin de mettre cette vision en œuvre, nous devions absolument attirer les investissements du secteur privé. Une bonne partie des actions entreprises par la nation Tsawwassen dans le cadre du traité visait à attirer ces investissements. Je dirai quelques mots des principaux éléments de cette politique, mais permettez-moi tout d'abord de décrire les principaux éléments d'un traité et ce que cela comporte.

S'agissant du régime foncier qui accompagne un traité, je précise que la nation Tsawwassen est propriétaire de son territoire en fief simple, selon un régime analogue à celui par lequel la Couronne détient ses propres terres. Il s'agit donc du domaine le plus complet en droit, tel que le définit le traité. Aucune réserve ne s'applique en faveur de la Couronne, que ce soit au niveau provincial ou au niveau fédéral. La nation peut administrer ses territoires comme bon lui semble.

Another piece of the treaty is self-government jurisdiction. Tsawwassen has drawn down jurisdiction in a number of key areas with respect to land, all with the intent to encourage private sector investment in the community. One key piece of legislation is the Tsawwassen Land Act, which was patterned around the provincial land act. Given the similarity in the way that Tsawwassen owns land, it made a point of developing a law that not only reflected Tsawwassen's features and how it governed itself internally but also mirrored how the province administers its lands.

We also have the Land Use Planning and Development Act, which regulates development on Tsawwassen land — zoning, land-use planning and whatnot.

We have the Community Governance Act, through which services are provided to members and non-members living on Tsawwassen lands and utility fees are charged to pay for those services.

Lastly, there's the Property Taxation Act as well through which Tsawwassen charges property taxes to occupiers of Tsawwassen lands. That will become a key part of Tsawwassen's ability to finance itself over the long term. Once current projects that are underway are built out, Tsawwassen is projecting around \$16 million in annual property tax revenue. That should grow to \$27 million over the long term.

Those are some of the key jurisdictional pieces and what we've tried to do. Imagine there's an infrastructure deficit on Tsawwassen lands and the size of it is significant. If we are to execute on the vision and generate that private sector investment, we have to make about \$110 million worth of public sector infrastructure improvements, and we kind of have to do it all at the same time. While you may not need a set amount of highway capacity or water capacity on day one, you can't build two thirds of a road and then build the remaining third later down the line. You need it all up front.

We're engaged in a significant public sector infrastructure construction project right now with expansion of water mains and connections into the Metro Vancouver water district system. That's about \$18 million. We're building a new stand-alone sewage treatment plant at a cost of \$28 million. We're expanding Highway 17, which runs through to the ferry terminal in Metro Vancouver. That's about \$30 million.

Il convient de mentionner un autre élément du traité, à savoir la capacité de gouvernement autonome. La nation Tsawwassen a compétence dans plusieurs domaines clés concernant le domaine foncier, ce qui reflète son intention d'encourager les investissements privés dans la collectivité. Une pièce maîtresse de la législation en vigueur est constituée par le Tsawwassen Land Act, qui a été articulé autour de la législation provinciale en la matière. Compte tenu de l'analogie avec le titre foncier tsawwassen, l'on a pris soin d'élaborer une loi qui, non seulement reflète les caractéristiques qui nous sont propres et la manière dont nous nous gouvernons, mais renvoie également point par point au régime d'administration par la province de ses propres terres.

Nous sommes également encadrés par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui réglemente des aspects de développement tels que le zonage, l'aménagement du territoire et autres aspects sur la terre tsawwassen.

Nous sommes, par ailleurs, régis par la Community Governance Act qui encadre la fourniture de services aux membres et aux non-membres vivant dans les terres tsawwassen, ainsi que la facturation des services publics.

Enfin, nous bénéficions des dispositions de la Property Taxation Act, qui nous habilite à percevoir des impôts fonciers auprès des occupants des terres tsawwassen. Cette disposition est destinée à figurer au cœur de notre capacité d'autofinancement dans le long terme. Une fois achevés les chantiers en cours, nous projetons de percevoir environ 16 millions de dollars sous forme de recettes foncières annuelles, et ce montant pourrait, dans l'avenir, atteindre jusqu'à 27 millions de dollars.

Voilà donc quelques-uns de nos piliers juridictionnels en même temps qu'une synthèse de ce que nous avons entrepris. Cela dit, il existe un déficit infrastructurel considérable sur les terres tsawwassen. Or, si nous voulons mettre notre projet à exécution et obtenir les investissements du secteur privé, il nous faut apporter des améliorations infrastructurelles publiques dont le montant se chiffre à environ 110 millions de dollars, et exécuter le tout pratiquement en une seule tranche. En effet, même si l'on ne peut pas mettre en œuvre du jour au lendemain la totalité d'un réseau routier ou d'un volume prévu d'adduction d'eau, on ne peut pas se contenter de construire les deux tiers d'une route et laisser le dernier tiers pour l'avenir. Encore une fois, il faut tout faire en une seule tranche. Nous sommes actuellement engagés dans un projet de construction d'infrastructure publique de grande envergure.

Ce projet concerne l'extension des conduites principales d'eau ainsi que leur raccordement au système de distribution de Vancouver métropolitain, pour un coût d'environ 18 millions de dollars. Nous construisons une nouvelle installation de traitement des eaux d'égout, au coût de 28 millions de dollars, et nous élargissons l'autoroute 17 qui va jusqu'à la gare maritime de Vancouver, pour un coût d'environ 30 millions de dollars.

In terms of drainage infrastructure, Tsawwassen is very lowlying as it's right on the Strait of Georgia in the Lower Mainland. Most of the land is about half a metre above sea level, so there's a significant need to ensure that any water moving around the community is handled appropriately. That drainage infrastructure will cost about \$10 million.

Of course, significant community amenities will need to be built to ensure that the place remains a great place to live: new rec centres, other facilities of that kind, park space, and whatnot. All told, that's about \$110 million, which gets us to the point of how that gets financed.

We've gone about it a couple of different ways. We've developed an offsite levy regulation or development cost charge, as it is often called in other jurisdictions. The intent of that is to try to push as much of that \$110 million cost off to the private sector. If the private sector requires infrastructure for growth, then they should pay that cost. However, \$110 million is quite significant and you can't push all of that cost onto the private sector without jeopardizing investment in the first place. We've done what we can, but there's definitely a gap.

Certainty of title has been really important in creating the partnerships that are key for infrastructure development. On the public sector partnership side, the certainty of title from the treaty provided the Greater Vancouver Water District with the certainty that they would be able to have comparable rights to their infrastructure on Tsawwassen lands as they would have in any other municipality in the Metro Vancouver region. So Metro Vancouver will be building some water infrastructure on Tsawwassen lands. In the past, the real barrier was how they could be assured of their rights to access in order to maintain their infrastructure. A First Nation couldn't become a member of these regional districts because of issues like joint several liability, and such issues. The treaty resolved that by permitting Tsawwassen to become a member of that water district. The treaty and the land title framework have created the comfort needed to establish some of these key public sector partnerships.

In the private sector, land tenure has been key to attracting private sector financing. Recently, we partnered with Ivanhoé Cambridge, which is developing a significant commercial project on Tsawwassen land. In 2014, it was recognized as the largest single real estate investment in British Columbia valued at about \$650 million. It was significant for a First Nation as well as the province. Understanding how Tsawwassen's land ownership model integrates with the provincial land title framework was key for them to be able to get things like the land title insurance

S'agissant de l'infrastructure de drainage, je précise que le territoire tsawwassen, situé dans les basses terres continentales, donne directement sur le détroit de Georgia si bien que la majeure partie des terres ne s'élèvent qu'à environ 50 centimètres au-dessus du niveau de la mer. Par conséquent, il importe de s'assurer que tout volume d'eau pouvant se déplacer dans le secteur soit traité de façon appropriée, d'où le devis de l'infrastructure de drainage, qui se chiffre à environ 10 millions de dollars.

Il conviendra, bien entendu, de prévoir d'importantes infrastructures communautaires afin que notre réserve reste un endroit agréable à vivre, qu'il s'agisse de nouveaux centres de loisir, d'espaces verts ou autres. Le tout pour un montant global d'environ 110 millions de dollars, ce qui nous amène aux modalités de financement.

À cette fin, nous avons pris deux options, d'orientation différente : le prélèvement hors-site (PHS) ou droit d'aménagement, comme on l'appelle souvent dans d'autres contextes. Notre but consiste à faire supporter la plus grosse part possible de ces 110 millions au secteur privé. En effet, s'ils ont besoin de cette infrastructure pour leur propre croissance, c'est à eux d'en supporter le coût. Cependant, 110 millions, c'est une grosse somme et on ne peut pas la rejeter tout entière sur les épaules du secteur privé sans mettre en péril le projet d'investissement. Nous avons fait notre possible, mais il reste un écart à combler.

En deuxième lieu, la certitude du titre, qui contribue grandement à créer les partenariats essentiels pour le développement de notre infrastructure. S'agissant du volet de partenariat avec le secteur public, la certitude du titre découlant du traité a donné au Greater Vancouver Water District la certitude qu'ils auraient, s'agissant de leur infrastructure sur les terres tsawwassen, des droits comparables à ceux obtenus dans toute autre municipalité de Vancouver métropolitain. Ils vont donc construire certaines infrastructures d'adduction d'eau sur les terres tsawwassen. Dans le passé, la garantie de tels droits en matière d'accès pour pouvoir entretenir l'infrastructure constituait le véritable obstacle. Ainsi, une Première Nation ne pouvait adhérer à l'un de ces districts régionaux en raison des problèmes posés, entre autres, par la responsabilité solidaire. Le traité a résolu la question en permettant à la nation Tsawwassen de devenir membre de ce district d'adduction d'eau. On voit donc que le traité et le cadre dans lequel s'inscrit le titre foncier ont créé la certitude nécessaire à l'établissement de certains des partenariats indispensables avec le secteur public.

Pour passer au secteur privé, le régime foncier a contribué de façon déterminante à attirer le financement privé. Nous avons récemment créé un partenariat avec Ivanhoé Cambridge, qui a entrepris de construire un centre commercial important sur le territoire tsawwassen. Je dis important, car, en 2014, il a été reconnu comme étant le plus gros investissement immobilier jamais effectué en Colombie-Britannique, avec une valeur d'environ 650 millions de dollars. C'est donc un projet important pour la Première Nation, mais aussi pour la

they needed to ensure that their significant investment in Tsawwassen lands was not at risk and that they had comfort. Land tenure certainly helped do that.

That said, there is still a gap between what we're able to push off to the private sector and the total cost. There are opportunities that we've explored for financing. The First Nation Finance Authority, which operates under the federal Financial Management Act, has been the avenue that we've been exploring for a number of years, but there have been challenges in securing access. Treaty First Nations, self-governing Nations, don't fall under the Indian Act any longer, so there are some challenges in terms of being able to come under that piece of legislation and benefit from pooled borrowing.

In the absence of that, we've been able to secure a loan with the private sector, with Vancity Credit Union out in Vancouver. We have a credit facility of \$40 million, which was a significant achievement, but the rates, while they are comparable to what you can get through pooled public sector borrowing, are a little bit higher. So there's a cost that we will incur as a result of that.

Another approach that we have tried to pursue is to work with senior levels of government to secure some targeted investment through programs like the Building Canada Fund, to secure some support. That support is critical, we've found, because the gap of about \$40 million that we're trying to finance is on the margin of being too high. It certainly imposes a lot of risk on our First Nation.

We feel that those targeted investments can be really significant. The returns on that investment are large, and I touched on what those are in terms of incremental property tax, incremental public transfer tax, sales tax and income tax as well.

Thank you very much to the committee for your time. I look forward to any questions you may have.

The Chair: Thank you very much, Mr. Ward.

I'd now like to welcome members of Tsawout First Nation. We're very happy you could join us by video conference, but I would like to ask you to assist us. We're unable to read your name cards at this end, so could I ask you, please, to begin by identifying yourselves? State your name again each time you speak so that our stenographers can create an accurate transcript. I appreciate that.

Mr. Pelkey, please go ahead.

province. Il était important, pour eux, de bien comprendre la façon dont le modèle de propriété foncière sur les terres tsawwassen s'intègre au cadre foncier provincial, afin d'avoir l'assurance dont ils avaient besoin, relativement au titre foncier, que leur important investissement sur nos terres était à l'abri. Et le régime foncier y a sans aucun doute contribué.

Cela dit, il y a toujours un écart entre ce que nous réussissons à faire supporter au secteur privé et le coût global. Nous avons exploré un certain nombre de voies en matière de financement, telles que la First Nation Finance Authority, qui fonctionne sous l'égide de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, de ressort fédéral. Pendant plusieurs années, cela nous a semblé une voie possible, mais nous avons rencontré des obstacles et n'avons pas pu y accéder. Les Premières Nations signataires de traités et jouissant de l'autonomie gouvernementale ne relèvent plus de la Loi sur les Indiens, ce qui crée certaines difficultés pour bénéficier des dispositions de cette loi, notamment en matière d'emprunt collectif.

Nous nous sommes donc tournés vers le secteur privé et avons obtenu une facilité de crédit de 40 millions auprès de Vancity Credit Union, à Vancouver, ce qui n'est pas un mince exploit. Cependant, les taux d'intérêt sont légèrement plus élevés, même s'ils restent comparables à ce que l'on peut obtenir par voie d'emprunt collectif dans le secteur public. Nous devrons donc subir un coup supplémentaire.

Nous avons tenté une autre démarche, à savoir nous adresser aux ordres supérieurs de gouvernement afin d'obtenir un investissement ciblé par le truchement du fonds Chantiers Canada. En effet, un tel soutien est essentiel, car le déficit d'environ 40 millions de dollars que nous essayons de financer semble s'annoncer trop élevé et représente indéniablement un gros risque pour notre Première Nation.

Nous pensons que de tels investissements ciblés peuvent avoir un rôle déterminant, car ils offrent un généreux retour sur investissement, et j'ai décrit ce que cela pouvait représenter sous forme d'augmentation de l'impôt foncier, des droits de mutation, des taxes sur les ventes et aussi de l'impôt sur le revenu.

Merci au comité pour le temps que vous nous avez accordé. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Ward.

Je souhaite à présent la bienvenue aux membres de la Première Nation Tsawout. Nous sommes très heureux que vous puissiez être des nôtres grâce à la vidéoconférence, mais j'ai besoin que vous nous aidiez. En effet, nous ne sommes pas en mesure de lire les noms inscrits sur vos cartes, aussi vous demanderai-je d'avoir l'amabilité de vous identifier. Merci de décliner votre nom chaque fois que vous prendrez la parole, afin que nos sténographes puissent obtenir une transcription précise. Merci de votre collaboration.

Monsieur Pelkey, vous avez la parole.

Eric Pelkey, Director of Operations, Tsawout First Nation: I'm Eric Pelkey. I'm the Director of Operations for the Tsawout First Nation.

Before I begin my presentation, to my left is Chief Harvey Underwood. Eric Pettit is on the other side of me. He is going to initiate the presentation. Beside Harvey Underwood is Gwen Underwood, our Lands Manager; Councillor Stan Sam of Tsawout First Nation; and Ron Akehurst, another engineer with WSP.

I'll turn it over to Eric Pettit first, and then I'll go to my presentation.

**The Chair:** Welcome. I should say it's a real good morning to you on the West Coast. Thank you very much for being here for us so early. It's very much appreciated.

Eric Pettit, Senior Project Engineer, WSP Canada Inc., Tsawout First Nation: Thank you. I'm with WSP Canada Inc., an engineering consultancy that is working with the Tsawout First Nation. We've been assisting the First Nation in the development of their infrastructure assets on the reserve, and there definitely is a significant underfunding from the Crown and from AANDC. In particular, with the presentation, we were looking at an alternative method of providing funding. The current funding flows as grants, typically, from the Government of Canada through AANDC. Because of restrictions over the last decade, it has predominantly been limited in the regions to health-related infrastructure, including potable water supply and sewage treatment, because of the definite shortages of funds. These limits have severely curtailed the growth and opportunities of many of the First Nations on the coast.

From earlier presentations that the Senate committee has heard, predominantly from Robert Scott Serson, the former deputy minister of AANDC, more than \$1 billion has been reallocated from infrastructure-related funding in the last 18 years. I'm going to quote Mr. Serson from his testimony:

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.

This funding shortfall that we're suffering forces many of the First Nations to defer and delay repairs and upgrading to their critical infrastructure, such as sewer and water systems. We get into a circle where the lack of critical infrastructure forces the

Eric Pelkey, directeur des Opérations, Première Nation Tsawout: Je m'appelle Eric Pelkey et je suis directeur des opérations pour la Première Nation Tsawout.

Avant de commencer mon exposé, je me permets de présenter, à ma gauche, le chef Harvey Underwood, et à ma droite Eric Pettit, qui parlera en premier. À côté de Harvey Underwood se trouve Gwen Underwood, notre gestionnaire des terres, ainsi que le conseiller Stan Sam de la Première Nation Tsawout et Ron Akehurst, autre ingénieur de l'entreprise WSP Canada Inc.

Je donne à présent la parole à Eric Pettit, puis je ferai mon exposé.

Le président: Nous vous souhaitons la bienvenue. Je vois que vous avez une fort belle matinée sur la côte Ouest. Merci beaucoup d'être présents avec nous et de si bonne heure. Nous vous en sommes reconnaissants.

Eric Pettit, ingénieur principal de projets, WSP Canada Inc., Première Nation Tsawout : Merci. Je fais partie de WSP Canada Inc., cabinet d'ingénieurs-conseils qui travaille avec la Première Nation Tsawout. Nous aidons la Première Nation à se doter d'éléments d'infrastructure dans la réserve. Or, nous constatons un très net sous-financement de la part de la Couronne et d'AADNC. Notre exposé vise, notamment, à obtenir d'autres sources de financement, car nous sommes principalement alimentés par des subventions du gouvernement du Canada à travers AADNC. Or, du fait des restrictions apportées au cours de la dernière décennie, ces subventions se sont principalement limitées à l'infrastructure de santé dans les régions concernées, y compris la fourniture d'eau potable et de traitement des eaux d'égout, et cela en raison des restrictions de crédit. Cette situation a gravement entravé la croissance et limité les possibilités pour un grand nombre des Premières Nations habitant sur la côte.

Il faut citer, parmi les exposés présentés au comité du Sénat, celui très important de Robert Scott Serson, ancien sous-ministre d'AADNC. Il dit que plus d'un milliard de dollars a été réaffecté à l'extérieur du budget d'infrastructure au cours des 18 dernières années. Permettez-moi de citer un paragraphe de son témoignage :

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.

Le déficit de financement qui nous est imposé oblige un grand nombre des Premières Nations à reporter les réparations et les améliorations destinées à leurs infrastructures essentielles, telles que le traitement des eaux d'égout et l'adduction d'eau. Mais c'est First Nations to postpone development opportunities of subdivisions, which then restrict the availability of on-reserve lots for residential development for their own band members and commercial areas for economic development.

Going around in the circle, due to this lack of development opportunities, the First Nations encounter difficulties in obtaining capital project funding because AANDC is looking for the First Nations to provide significant First Nations contributions due to the shortfall of infrastructure funding. This circle comes back around again where they miss out on the capital funding.

We're looking at an alternative strategy, hopefully, that considers investment from AANDC, not just grants. In relation to that, we are looking at the opportunity for development cost charges.

Development cost charges are instituted on a provincial basis under a local government act in most of the provinces in Canada. But the Tsawout First Nation, under the First Nations Land Management Act and the First Nation taxation authority, will have the ability to create DCCs and is looking at that opportunity at this time. These monies would be collected from land developers to offset some of the infrastructure expenditures that are incurred to service the needs of new development. This helps provide a method to finance capital projects related to roads, drainage, sewers, water and parkland. The DCCs allow money to be pooled from many different developers so that the funds can be raised to conduct the necessary services in an equitable manner. The First Nation can be considered to be the coordinator of the capital program and the administrator of the funds available.

What we're looking at with the DCCs would be that the First Nation would construct the primary core infrastructure necessary for development, with the financial assistance of AANDC. Based on their particular infrastructure requirements, some of the necessary infrastructure capacity would be funded by grants, as it is servicing existing First Nation needs. The additional capacity that is generated for economic development and future growth would be funded by AANDC, and DCCs would be created to recover those costs.

In the future, as the development, growth and economic development occurs, the First Nation would collect the DCCs from the developments, which would then be returned to AANDC in accordance with their funding agreement. This return on investment to AANDC would permit them to reinvest in other First Nations.

un cercle vicieux, car la pénurie d'infrastructures essentielles oblige les Premières Nations à reporter les projets de développement des subdivisions, ce qui restreint la disponibilité de terrains dans les réserves en vue du développement du parc résidentiel, pour leurs propres membres, mais aussi pour les constructions à vocation commerciale en vue du développement économique.

Toujours selon le même processus, par suite de l'insuffisance des possibilités de développement, les Premières Nations ont du mal à obtenir un financement pour des immobilisations, étant donné qu'AADNC s'attend à ce que les Premières Nations fournissent une contribution importante, précisément du fait de la pénurie du financement d'infrastructures. Et ce cercle vicieux se perpétue lorsqu'ils ne parviennent pas à obtenir des capitaux.

C'est pourquoi nous cherchons une stratégie de rechange, axée non plus sur les subventions d'AADNC, mais sur les investissements. Et, en rapport avec cette démarche, nous avons à l'esprit l'application de droits d'aménagement.

Ces droits d'aménagement sont instaurés dans la plupart des provinces du Canada, au titre d'une loi sur les autorités locales. Cependant, en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations ainsi que de la First Nation Taxation Authority, la Première Nation Tsawout sera habilitée à créer des droits d'aménagement. Cette possibilité est donc à l'étude, car elle permettrait de recueillir ces fonds auprès des promoteurs afin de compenser une partie des dépenses d'infrastructures encourues pour répondre aux besoins des nouvelles initiatives de développement. Cette méthode contribuera à financer les travaux nécessitant des immobilisations telles que les routes, les dispositifs de drainage, les installations de traitement des eaux d'égout, l'adduction d'eau et les parcs. Ces droits d'aménagement autorisent la mise en commun des financements provenant de différents promoteurs, afin que les fonds nécessaires au service visé soient répartis de façon équitable. C'est la Première Nation qui sera considérée comme le coordonnateur du programme d'investissement et l'administrateur des fonds mis en commun.

Nous envisageons, dans le cadre de ce dispositif de droits d'aménagement, de laisser la Première Nation construire les infrastructures de base nécessaires au chantier, avec l'aide financière d'AADNC. Ensuite, en fonction des besoins particuliers en infrastructures, une partie de la capacité ainsi installée serait financée par des subventions, dans la mesure où elle répondra aux besoins de la Première Nation. Quant à la capacité additionnelle générée à des fins de développement économique et de croissance future, elle serait financée par AADNC, et les droits d'aménagement serviraient à recouvrer les coûts.

Ultérieurement, une fois lancés la croissance et le développement économique, la Première Nation pourrait percevoir les droits d'aménagement découlant de ce développement, remboursant ainsi AADNC conformément à l'accord de financement. Ce remboursement des investissements consentis par AADNC lui permettrait alors de réinvestir auprès d'autres Premières Nations.

As mentioned by some of the previous speakers, the problem of obtaining significant capital investment for major projects on a reserve is limited by the borrowing capacity of many of the reserves. Tsawout First Nation is currently looking, as a draft master plan, at development, but there are really three critical aspects that the First Nation is looking at. Sewage treatment, road access and water supply are the critical elements necessary for any economic development.

The reserve is currently transected by Highway 17 and limits access to the reserve, and they are no longer allowed to construct a grade access to access their properties, so highway access to develop these lands will be by means of a grade-separated overpass with an estimated cost in excess of \$25 million. We are talking in the range of probably \$30 million for this overpass.

The necessary spine of sewer, roads and water within the area for economic development is in the order of \$5 million. The Tsawout First Nation is the owner of a sewage treatment plant that was originally constructed in 1972. It is showing its age and is looking at a \$7 million upgrade on the treatment plant to meet the new WSER requirements, as well as hopefully to be able to provide a disinfected effluent which would allow for shellfish recovery in their traditional waters, and eventually the harvesting of traditional shellfish, which is currently restricted by the pollution from not only their own sewage treatment plant, with lack of disinfection, but the local capital regional district sewage plant, which also does not disinfect its effluent.

While they can look at investment from the private sector, they are limited because no private sector investor can come up with the \$40-million-plus to be the first one in, and latecomer agreements traditionally have been non-functional because of the fixed time. So we are looking at development cost charges, DCCs, as being an opportunity for AANDC to invest in the First Nation, not just grant funding.

An example of the Tsawout First Nation initiative that we're looking at will be presented now by Chief Harvey, I believe.

**Mr. Pelkey:** I will be presenting on behalf of Chief Harvey Underwood. I'd like to follow up on Eric Pettit's presentation.

The Tsawout First Nation has a strategy for economic growth, self-reliance and sustainability. To provide a compelling case for B.C. and Canada participation with the Tsawout Initiative, an economic sustainability strategy through financial support for the Tsawout Crossing, an overpass connecting reserve lands to the island economy.

Comme l'ont dit certains intervenants précédents, c'est le plafond d'emprunts consentis à nombre de réserves qui empêche d'obtenir les investissements nécessaires aux projets de grande envergure. La Première Nation Tsawout se penche actuellement sur un projet de plan directeur, mais elle doit en fait prendre en compte trois aspects déterminants : le traitement des eaux d'égout, l'accès au réseau routier et l'adduction d'eau, trois éléments essentiels de tout développement économique.

Actuellement, la réserve est coupée par l'autoroute 17, avec limitation d'accès à la réserve et sans possibilité de construire un accès muni de contrôle à leurs propriétés. Par conséquent, l'accès à l'autoroute pour la mise en valeur de ces terres se fera au moyen d'un passage supérieur avec contrôle d'accès, pour un coût estimé à plus de 25 millions de dollars. En fait, ce passage supérieur coûtera probablement une trentaine de millions de dollars.

On estime que la charpente infrastructurelle nécessaire au développement économique en matière de traitement des eaux d'égout, de réseau routier et d'adduction d'eau coûtera, dans le secteur, environ 5 millions de dollars. La Première Nation Tsawout est propriétaire de l'usine de traitement des eaux construite en 1972; cette installation commence à vieillir, c'est pourquoi on envisage de la moderniser pour un coût de 7 millions de dollars afin de répondre aux nouvelles normes du Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées. Cela devrait également permettre d'obtenir des effluents désinfectés, et, partant, le retour des mollusques dans leur habitat aquatique traditionnel et leur récolte. Rappelons que cette dernière est actuellement restreinte du fait de la pollution due non seulement à l'absence de désinfection par l'usine actuelle de traitement des eaux d'égout, mais aussi à l'usine de traitement des eaux d'égout du district régional et de sa capitale locale, qui n'effectue pas non plus la désinfection des effluents.

Certes, ils peuvent se tourner vers le secteur privé pour un tel investissement, mais aucun investisseur privé ne peut avancer 40 millions de dollars pour être le premier dans le circuit, et les accords concernant les intervenants ultérieurs sont généralement devenus inopérants en raison de l'échéance fixe. C'est pourquoi nous nous tournons vers les droits d'aménagement, qui offrent à AADNC la possibilité d'investir dans les Premières Nations au lieu de se contenter d'octroyer des subventions.

Je crois que le chef Harvey va exposer un exemple d'initiative envisagée par la Première Nation Tsawout.

M. Pelkey: Je vais faire la présentation au nom du chef Harvey Underwood, dans la foulée de l'exposé d'Eric Pettit.

La Première Nation Tsawout a une stratégie de croissance économique, d'autonomie et de durabilité. Cette stratégie de viabilité économique à long terme vise à convaincre la Colombie-Britannique et le Canada de participer à l'initiative tsawout en apportant un soutien financier à l'auto-pont tsawout afin qu'il relie les terres de la réserve à l'économie de l'île.

The Tsawout First Nation has embarked on an aggressive strategy for economic development and self-reliance, and to succeed, major community infrastructure is required.

In 2001, with the completion of the Highway 17 improvements, the Tsawout were cut off from effective access to highly developable commercial lands. The cornerstone of our community strategy is the restoration of Highway 17 access. Without this linking of our undeveloped 250 acres of community lands, no development can occur.

Tsawout is negotiating with the Province of B.C. for access to our lands to the cost of \$29 million. With the Highway 17 overpass, Tsawout lands will become a major Victoria region economic and job generator for years to come.

The Tsawout main village is located 15 minutes north of Victoria on the east side of the Saanich Peninsula. The village area is accessed via Highway 17 and Mount Newton Cross Road. Our 600-acre reserve has a population of 2,000, including non-Natives, living on the reserve, of which 870 are band members.

In the 1850s, Tsawout became a signatory to the Douglas Treaty agreements signed by First Nations with the colony of Vancouver Island. There is a map attached. These agreements were intended for the continuation of our economies into the future.

Within our reserve lands there are single-family residential, modular homes, band administration and some commercial developments such as restaurants, RV parks and gas stations.

Saanichton Bay and the surrounding waters have historically been and continue to be significant to the Tsawout. The bay provides shelter from the prevailing southeast gales of winter, a year-round source of food, and plays an integral role in the Tsawout economic, social and spiritual life. For these reasons, Saanichton Bay was one of the main village sites of the Saanich people, and it is why the Tsawout First Nation is here today.

The Tsawout will achieve economic growth in a sustainable manner. Just as the land and surrounding waters have sustained the Tsawout historically, they will continue to do so into future generations.

To this end, we are on a strategic planning process to capitalize on the regional economic opportunities such as retail, lodging, marinas, RV parks and residential development. However, some La Première Nation Tsawout s'est lancée dans une stratégie dynamique de développement économique et d'autonomie, et elle a besoin, pour réussir, de réaliser d'importants travaux d'infrastructures communautaires.

En 2001, avec l'achèvement des améliorations apportées à l'autoroute 17, les Tsawout se sont trouvés coupés de tout accès à des terres se prêtant éminemment à une mise en valeur commerciale. La pierre angulaire de notre stratégie communautaire est la restauration de l'accès à l'autoroute 17, car, sans ce lien avec les 250 acres de terres communautaires en friche, aucun développement ne peut avoir lieu.

La Première Nation Tsawout a entamé des pourparlers avec la province de la Colombie-Britannique en vue de construire l'accès à nos terres, pour un coût de 29 millions de dollars. Grâce au passage supérieur la reliant à l'autoroute 17, la terre des Tsawout deviendra un pôle important d'expansion économique et de création d'emplois pour les années à venir dans la région de Victoria.

Le principal village tsawout est situé à 15 minutes au nord de Victoria, à l'est de la péninsule de Saanich. On peut accéder au village par l'autoroute 17 et par le carrefour de Mount Newton. Notre réserve, d'une superficie de 600 acres, abrite une population de 2 000 personnes — qui comprend aussi des non-Autochtones vivant sur la réserve —, et dont 870 sont membres de la bande.

Au cours des années 1850, la Première Nation Tsawout a adhéré aux accords du Traité Douglas signé par les Premières Nations avec la colonie de l'île de Vancouver, qui visait à assurer la poursuite de nos économies dans l'avenir. On peut se reporter à la carte que nous avons fournie.

On trouve, sur les terres de nos réserves, des résidences unifamiliales, des maisons modulaires, une administration de bande ainsi que quelques sites commerciaux tels que restaurants, parcs VR et stations d'essence.

Historiquement, la baie de Saanichton et les eaux environnantes représentent un site important pour la Nation Tsawout. La baie offre en hiver un abri contre les bises hivernales, elle fournit de la nourriture à longueur d'année et elle fait partie intégrante de notre vie économique, sociale et spirituelle. C'est ce qui explique que la baie de Saanichton soit l'un des principaux sites de village pour la population de Saanich et pourquoi la Première Nation Tsawout y est établie aujourd'hui.

La Première Nation Tsawout parviendra à la croissance économique dans une optique durable, car, tout comme la terre et les eaux environnantes ont, de tout temps, assuré leur subsistance, il en sera de même pour les générations à venir.

Dans cette perspective, nous avons amorcé un processus de planification stratégique pour tirer parti des possibilités économiques de la région, telles que le commerce de détail, economic opportunities are very evident now and Tsawout intends to capitalize on the jobs and cash flow resulting from the development.

What follows now is an overview of the first phase of our strategy, the Jesken Town Centre. Included is a map of the proposed concept master plan of the development of the Tsawout land

The 32-acre Jesken Town Centre will feature 250,000 square feet of contemporary retail space. This project will be anchored by a combination of large-format retailers, complemented by small and mid-sized tenants. The \$77 million project incorporates the best practices in planning, merchandizing, public spaces, landscaping and environmental management.

New job creation: Approximately 600 full- and part-time operational jobs, a 60/40 split, will be created, with an additional 1,000 to 1,200 work years for the town centre and the crossing.

Cash flow from the PST is estimated to be \$5.6 million annually. PST paid during the construction is estimated to be \$3 million. Note that while the Tsawout First Nation will receive much of the \$4 million GST, it will circulate back into the regional economy. There is a solid and proven project team with participation of experienced developers. Over the 10-year development operational period, in excess of \$100 million in taxation will be re-injected back into the Tsawout and B.C. governments.

The Tsawout are in negotiations with major residential developers for 1,500 residential units. The Tsawout lands have a stunning ocean-front presence. A resort hotel, campground and marina are under feasibility reviews for the beachfront. Modest business commercial and light industrial land is available on Saanich Peninsula. Market and financial research will identify these opportunities. The Tsawout have beautiful developable lands on other Gulf Islands that may have tourism and resort opportunities.

We will apply to the New Building Canada Fund for a contribution of \$12 million, representing 43 per cent of the Tsawout Crossing project, costing \$28.8 million. This capital cost may be lower with future product refinement.

l'hébergement, les marinas, les parcs VR et les complexes résidentiels. Cependant, il existe indéniablement des possibilités économiques en ce moment, et la nation Tsawout compte tirer parti des emplois et des flux monétaires que peut apporter la mise en valeur.

Passons à présent à un aperçu de la première phase de notre stratégie, à savoir le Centre Jesken. Vous pouvez vous reporter à une carte du plan directeur envisagé pour la mise en valeur des terres tsawout.

Le Centre Jesken, d'une superficie de 32 acres, comportera 250 000 pieds carrés de commerces de détail modernes. Son ancrage sera fourni par une combinaison de détaillants de grande envergure, complétée par des locataires de taille moyenne et petite. Ce projet, d'un montant de 77 millions de dollars, se prévaut des meilleures pratiques en matière de planification, de marchandisage, d'espaces publics, de réalisations paysagères et de gestion environnementale.

Au chapitre de la création de nouveaux emplois, on prévoit 600 emplois opérationnels à plein temps et à temps partiel, avec une répartition 60-40 p. 100, de même que l'équivalent de 1 000 à 1 200 années-travail pour le centre et pour la traversée.

Les recettes de la TVP sont estimées à 5,6 millions de dollars par an, et celle qui sera versée à l'occasion du chantier à quelque 3 millions de dollars. À noter que même si la Première Nation Tsawout percevra une bonne partie des 4 millions de dollars de TPS, ce montant sera réinjecté dans l'économie régionale. L'équipe responsable du projet est solide, elle a fait ses preuves et elle bénéficie de la participation de promoteurs expérimentés. Ainsi, au cours de la décennie que durera la phase opérationnelle, plus de 100 millions de dollars de recettes fiscales seront réinjectés dans les caisses des autorités tsawout et de la Colombie-Britannique.

La nation Tsawout est en pourparlers avec d'importants promoteurs résidentiels pour la construction de 1 500 logements. Le front de mer des terres tsawout offre un panorama océanique absolument saisissant, et des études de faisabilité ont été entamées pour la construction d'un hôtel, d'un terrain de camping et d'une marina sur ce front de mer. On trouve par ailleurs, dans la péninsule de Saanich, des terres qui se prêtent à des exploitations commerciales modestes et à de petites activités industrielles, qu'il conviendra de préciser par des études financières et de marché. La nation Tsawout possède en outre, sur d'autres îles du Golfe, de belles terres convenant parfaitement à la mise en valeur, ce qui ouvre d'autres possibilités touristiques et hôtelières.

Nous comptons faire une demande auprès du nouveau Fonds Chantiers Canada en vue d'une contribution de 12 millions de dollars, soit 43 p. 100 du coût du projet d'auto-pont, estimé à 28,8 millions de dollars ou peut-être un peu moins lorsque l'étude en aura été affinée.

In addition, Tsawout invites the B.C. Ministry of Transportation and Infrastructure to explore participation with the remaining \$4.8 million. This does not have to be a financial contribution. All additional infrastructure servicing for the Jesken Centre is the responsibility of the Tsawout First Nation and developer sources.

This shows that the Tsawout First Nation wishes to embark on a course of economic sustainability for our Nation. What Eric Pettit has presented here is a way that AANDC can participate with the Tsawout First Nation and other First Nations in creating a fund of reinvestment in infrastructure by providing a way of circulating funds to the First Nations and then having funds returned to an AANDC fund that can be used with other First Nations. This is an example of a project that could benefit from such a plan.

Thank you.

**The Chair:** Thank you very much, and thanks for sending the PowerPoint ahead. It has been very useful.

Since we've just heard from Tsawout, this proposal you have developed under the First Nations Fiscal Management Act and the First Nations Land Management Act to levy DCC, which is a development cost charge, I'm wondering if that's been done elsewhere, to your knowledge?

Secondly, how is this proposal being received by AANDC? I think you're working with them on this proposal, and it would require an investment by AANDC. Can you tell us how those discussions are progressing, please?

Mr. Pettit: As far as we know, no DCCs have yet been created by a First Nation. They are done under the local government act in B.C. In fact, B.C. is one of the leaders in development cost charges. Most of the other provinces in Canada also have provisions under their local government acts for development cost charges. This is a new process, and Tsawout is on the path of developing the necessary laws.

As a whole, while we have not spoken directly with developers here relative to the First Nation development, developers in B.C. are very familiar with development cost charges and are used to paying that as they go in with their development. They are basically paying back for the critical spine infrastructure that was created.

We have a meeting actually tomorrow with AANDC to discuss this very matter, so I don't have any feedback from them at this time for you.

The Chair: Thank you very much.

J'ajoute que la Première Nation Tsawout invite le ministère des Transports et de l'Infrastructure de la Colombie-Britannique à envisager une participation portant sur les 4,8 millions de dollars restants. Toute infrastructure supplémentaire desservant le Centre Jesken incombe à la Première Nation Tsawout et aux promoteurs.

Notre exposé démontre que la Première Nation Tsawout veut emprunter la voie du développement économique durable dans l'intérêt de ses membres. Eric Pettit a exposé la façon dont AADNC peut participer, aux côtés de la Première Nation Tsawout, mais aussi d'autres Premières Nations, à la création d'un fonds de réinvestissement dans l'infrastructure en véhiculant des fonds versés dans un premier temps aux Premières Nations, qui seront ensuite reversés dans un fonds d'AADNC pour être utilisés par d'autres Premières Nations. Nous présentons ici un exemple d'initiative pouvant bénéficier d'un tel plan.

Je vous remercie de votre attention.

Le président : Merci beaucoup et merci d'avoir fait parvenir la présentation en PowerPoint, fort utile.

Étant donné que vous parlez pour la première fois de la proposition que la Première Nation Tsawout a élaborée dans le cadre de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations (LGFPN) et de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations pour percevoir les droits d'aménagement, je voudrais savoir si, à votre connaissance, cela s'est déjà fait ailleurs?

En second lieu, j'aimerais savoir si la proposition a été bien accueillie par AADNC. Je sais que vous travaillez avec eux sur la proposition, laquelle nécessiterait un investissement de leur part. Pourriez-vous nous dire où vous en êtes de ces pourparlers?

M. Pettit: À notre connaissance, il n'y a pas eu, jusqu'à présent, perception de droits d'aménagement par une Première Nation. Ces droits sont perçus en Colombie-Britannique aux termes d'une loi sur les autorités locales. En fait, la Colombie-Britannique joue un rôle de précurseur en matière de droits d'aménagement, et aujourd'hui, la plupart des autres provinces du Canada ont pris des dispositions en vue de la perception des droits d'aménagement au niveau des autorités locales. Il s'agit d'un nouveau processus et la nation Tsawout s'attache à élaborer la législation nécessaire.

De manière générale, même si nous n'avons pas eu d'entretien direct avec les promoteurs pour la mise en valeur sur les terres de notre Première Nation, les promoteurs de la Colombie-Britannique connaissent très bien le principe des droits d'aménagement et ils sont habitués à les verser à mesure qu'avance leur chantier. En fait, cela revient à rembourser les frais de l'ossature infrastructurelle mise à leur disposition.

Nous avons justement une réunion demain avec AADNC pour débattre de cette question, si bien que, pour l'instant, nous ne pouvons pas vous donner de nouvelles les concernant.

Le président : Merci beaucoup.

**Senator Dyck:** My supplementary question is directed to Muskeg Lake Cree Nation. You have had an urban reserve for I think about 25 years now.

Mr. Ledoux: Pretty close.

**Senator Dyck:** Have you instituted anything that could be considered similar to this development cost charge?

**Mr. Ledoux:** I know that we pay taxes to the City of Saskatoon, but we do get rebates from our businesses. We have two gas stations that are both on reserve land, CreeWay West, CreeWay East.

As it pertains to the DCC, development cost charge, I do not believe that we have that. All I know is that we get rebates.

**Senator Dyck:** Could you say a little bit more about what the rebates are?

**Mr. Ledoux:** That would be the fuel and tobacco rebate that we get back.

Senator Dyck: It's mainly to do with tax revenues, then.

Mr. Ledoux: Roger that.

Mr. Ward: I wanted to add from Tsawwassen's perspective that we do have a DCC structure in place. We call it off-site levies, but it's the same thing as a DCC. It's a little different than the route that Tsawout is proposing, which makes a lot of sense, but it's a different legislative framework. They would be doing it under the FMA and the FNLMA, whereas we have that authority under the treaty to do that independent of those entities. I just wanted to point out that it has been done in a First Nation context and it can work, but there is a gap. Tsawout's proposal on how to address that gap is very interesting and it's important to contemplate that they are advancing.

**Senator Enverga:** Thank you for your presentations. We have learned a few things and gained a lot of insight.

My first question will be for Mr. Ward of Tsawwassen First Nation. Prior to the comprehensive land agreement signed in 2009, the First Nation was under the Indian Act's land management system. From your experience, what are the main differences between the land management system under the Indian Act and your comprehensive land claims? Can you please give us more details?

**Mr. Ward:** Certainly. There are a number of differences, and one is on how the interests in land on Tsawwassen First Nation land exist from a legal basis.

La sénatrice Dyck: Je poserai ma question complémentaire à la nation crie de Muskeg Lake. Je crois que cela fait 25 ans que vous disposez d'une réserve urbaine, n'est-ce pas?

M. Ledoux : À peu de choses près.

La sénatrice Dyck : Avez-vous mis en place une mesure qui pourrait être assimilée aux droits d'aménagement?

M. Ledoux: Je sais que nous versons des impôts à la municipalité de Saskatoon, mais nous recevons des ristournes provenant de nos entreprises. Nous avons deux stations d'essence, toutes deux installées dans la réserve, celle de CreeWay West et celle de CreeWay East.

S'agissant des droits d'aménagement, je ne crois pas que nous ayons instauré une telle mesure. Je sais simplement que nous recevons des ristournes.

La sénatrice Dyck : Pourriez-vous nous décrire ces ristournes de façon plus détaillée?

M. Ledoux: Il s'agit des ristournes sur le carburant et sur le tabac.

La sénatrice Dyck: Il s'agit donc essentiellement de recettes fiscales, n'est-ce pas?

M. Ledoux: En effet.

M. Ward: Permettez-moi d'ajouter, dans la perspective tsawwassen, que nous avons mis en place un système de droits d'aménagement. C'est ce que nous appelons les droits hors-site, mais c'est la même chose que les droits d'aménagement. La petite différence avec la démarche, par ailleurs extrêmement logique, adoptée par les Tsawout, tient au cadre législatif. Eux agissent dans le cadre de la SMA et de la LGTPN, tandis que nous sommes habilités, en vertu du traité, à agir indépendamment de ces entités. Je voulais simplement souligner que cela s'est déjà fait dans le contexte d'une Première Nation et que cela peut fonctionner, même s'il existe un vide à combler. La proposition émanant des Tsawout sur la façon de combler ce vide est très intéressante et il y a lieu de prendre en compte leurs progrès.

Le sénateur Enverga: Merci pour vos exposés, qui nous ont appris des choses intéressantes et approfondi notre compréhension.

J'adresserai ma première question à M. Ward de la Première Nation Tsawwassen. Avant la signature, en 2009, de l'entente globale sur les terres, la Première Nation relevait du dispositif de gestion des terres mis en place par la Loi sur les Indiens. Quelles sont, en fonction de votre expérience, les principales différences entre le régime de gestion des terres relevant de la Loi sur les Indiens et celui de vos revendications territoriales globales? J'aimerais avoir plus de détails.

M. Ward: Avec plaisir. Il existe plusieurs différences, notamment la façon dont est constituée la base juridique des intérêts fonciers dans les terres de la Première Nation Tsawwassen.

One of the most significant changes on the effective date was the transfer of land from the province and the federal government. Provincial Crown land was transferred to Tsawwassen, as well as the former reserve lands were also transferred to Tsawwassen. Those ultimately were registered on the effective date in the provincial land title office pursuant to the provincial Land Title Act of B.C.

The province amended their Land Title Act to accommodate treaty First Nation interests in land. That was a really substantive change in how our interests were perceived. People are familiar with the provincial Land Title Act in B.C. It is a very strong act and strong land title system. People can have comfort that they know the nature of the interests that exist. They know how they can secure rights, like covenants or easements. They know how secure the title is and that kind of thing. That was a real significant change.

From our perspective, integration with the provincial land title framework was a benefit, and the process to get there actually was critical. On the treaty effective date, over 6,000 interests were registered in the provincial land title office. It is a very small reserve, but it's in an urban environment, so a lot of interest existed over the lands. All of those had to be resurveyed prior to the effective date. It was a time-consuming process.

Tsawwassen, like other First Nations, had boundary issues and disputes between members, interests over the lands and those kinds of things that create uncertainty, and uncertainty, of course, is not what the private sector really wants.

The process of registering lands in the land title office is a process where you essentially are cleaning up titles. You are sitting down with individual members and resolving boundary disputes and resurveying the lands and getting clean title, so to speak. That is one significant difference that has made the land base more attractive to development.

The other is on the governance side and the ability to move very quickly under a self-governing framework and pass laws around land management in a way that gives the private sector — again, for us, it is a lot about private sector partnerships and attracting that investment. The speed with which you can move in the treaty framework versus the Indian Act governance framework is very noticeable. You can move from law development through to ultimate enactment of the law. Of course, the enactment of that law does not need ministerial approval, so the pace at which you can address issues and establish frameworks is quite significant.

L'une des modifications les plus importantes découlant de l'entrée en vigueur de cet accord a été le transfert de terres de la province et du gouvernement fédéral, puisque des terres de la Couronne provinciale ont été mutées au profit de la Première Nation Tsawwassen, de même que les anciennes terres des réserves. Toutes ces terres ont été enregistrées au cadastre provincial le jour de l'entrée en vigueur de l'entente, conformément au Land Title Act qui est une loi provinciale de la Colombie-Britannique.

La province a amendé la Land Title Act afin de prendre en compte les intérêts fonciers conférés par traité à la Première Nation, et il s'est agi là d'une modification de fond quant à la façon dont nos intérêts étaient perçus. La Land Title Act de la Colombie-Britannique est une loi bien connue, extrêmement solide du point de vue de la garantie des titres fonciers, si bien que les gens peuvent s'appuyer sur la définition qu'elle donne de ces intérêts. Par exemple, les engagements et les servitudes sont clairement définis et garantis, ainsi que la sécurité du titre. Cela a donc représenté un changement considérable.

De notre point de vue, l'intégration au cadastre provincial, qui a représenté un processus d'importance déterminante, nous a été très bénéfique. À la date d'entrée en vigueur du traité, plus de 6 000 intérêts ont été enregistrés au cadastre provincial. Certes, il s'agit d'une toute petite réserve, mais elle est placée en milieu urbain, si bien que les terres étaient porteuses d'un grand nombre d'intérêts. Il a fallu recommencer l'arpentage avant la date d'entrée en vigueur, ce qui a nécessité beaucoup de temps.

Les Tsawwassen, comme les autres Premières Nations, avaient des problèmes de délimitation des bordures qui suscitaient des querelles de voisinage entre ses membres, mais aussi, entre autres, pour ce qui est de la définition des intérêts sur ces terres. Tout cela crée de l'incertitude et, on le sait bien, le secteur privé n'aime pas beaucoup l'incertitude.

Le processus d'enregistrement des terres au cadastre permet avant tout d'apurer les intérêts détenus dans tel ou tel titre. L'administration, en consultation avec les particuliers intéressés, résout les problèmes de délimitation de périmètre, procède à un nouvel arpentage et, en quelque sorte, remet les titres « au propre ». Cela change beaucoup les choses, et rend en particulier les terres beaucoup plus attrayantes pour les promoteurs.

L'autre aspect relève de la gouvernance, je veux dire de la capacité à avancer très rapidement dans un cadre de gouvernement autonome et d'adopter des lois, en matière de gestion des terres. Ceci, encore une fois, permet d'encourager les partenariats avec le secteur privé et d'attirer les investissements. Il y a une grande différence entre le rythme auquel nous avançons dans le cadre du traité, et celui autorisé par le cadre de la Loi sur les Indiens. Nous avons en main toute la filière, depuis la confection de la loi jusqu'à son entrée en vigueur. Bien entendu, le fait que nous n'ayons pas besoin de l'autorisation ministérielle pour la mise en œuvre de la loi nous permet de traiter les problèmes et d'établir les cadres nécessaires beaucoup plus rapidement.

I think those are two of the largest benefits from the post-treaty land management arrangement.

**Senator Enverga:** Has that improved your situation, or has it created more challenges?

Mr. Ward: It has very much improved it. Prior to the effective date, in Tsawwassen there wasn't a lot of land owned by the Nation or band land, so to speak. A lot of the former reserve was held by individual members with certificates of possession. However, those members weren't able to develop their lands. The regulatory frameworks that Tsawwassen had in place weren't sufficient to deal with the infrastructure deficits.

We transitioned to the post Indian Act world, and we have two commercial developments with a combined value of about \$750 million. We have three industrial developments that are under agreement to lease, one of which is a partnership with Port Metro Vancouver and the Canada Border Services Agency, CBSA. We're adjacent to Delta port, so there is a container examination facility being developed on our industrial land base. Also, 42 new residential homes have been built within the first six years of the treaty. So the change and the pace of change are very significant. From my experience, we would not have been able to achieve that under the Indian Act framework.

**Senator Enverga:** Would you recommend comprehensive land management to other First Nations?

Mr. Ward: It's a challenging question. Every First Nation does have to think about it. Certainly we recognize that we are in an urban environment, which creates a certain set of opportunities that maybe other First Nations might not have. However, we certainly have seen the benefits of self-government. So regardless of approaches, as long as a First Nation understands their opportunities and where they want to go in a post-treaty environment, then we think treaties can be a successful way of addressing a lot of challenges for First Nations.

**Senator Enverga:** Could other First Nations comment on that and make the most of comprehensive land management in your areas? How would it help? What challenges would it make for you? Would you be able to comment on that? My question is addressed to everybody.

Mr. Ledoux: Could you repeat the question?

Je pense que tels sont les deux grands avantages que nous permettent les mécanismes de gestion des terres découlant des traités.

Le sénateur Enverga : Est-ce que cela a amélioré votre situation, ou au contraire créé davantage de difficultés?

M. Ward: Les améliorations ont été très nettes. Avant la date d'entrée en vigueur de la loi, rares étaient les terres reconnues comme étant de propriété de la nation ou de la bande. Une bonne partie du territoire de l'ancienne réserve était détenue par des membres, à titre individuel, en vertu de certificats de possession. Toutefois, ces membres n'étaient pas en mesure de mettre les terres en valeur, et le cadre réglementaire de la nation Tsawwassen ne suffisait pas à remédier au déficit d'infrastructure.

Mais nous sommes passés au monde de l'après-Loi sur les Indiens, si bien que nous avons aujourd'hui deux complexes commerciaux dont la valeur combinée représente environ 750 millions de dollars, trois aménagements industriels sous régime de location à bail dans le cadre d'un partenariat avec Port Metro Vancouver et l'Agence des Services frontaliers du Canada. Et puis, étant donné que nous jouxtons le port Delta, on est en train de mettre en place un service d'examen des conteneurs sur notre aménagement industriel. J'ajoute que, dans les 6 premières années qui ont suivi la signature du traité, 42 nouvelles unités résidentielles ont été construites. Vous voyez donc que les changements, et la rapidité avec lesquels ils se sont produits, sont remarquables. Quant à moi, je crois que nous n'aurions pas pu accomplir cela dans le cadre de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Enverga: Est-ce que vous recommanderiez le système de gestion globale des terres aux autres Premières Nations?

M. Ward: Vous me posez une question épineuse. Il appartient à chaque Première Nation de bien y réfléchir. Certes, nous reconnaissons que nous sommes situés en milieu urbain, ce qui offre tout un éventail de possibilités que n'ont peut-être pas d'autres Premières Nations. Cependant, nous avons clairement constaté les avantages du gouvernement autonome. C'est pourquoi, quelle que soit la démarche retenue, tant qu'une Première Nation a bien compris les possibilités qui s'offrent à elle et défini ses objectifs dans un cadre d'après-traité, je pense que ce cadre-là peut offrir une solution efficace à nombre de problèmes que connaissent les Premières Nations.

Le sénateur Enverga : Je m'adresse à présent à tout le monde et je demande si les autres Premières Nations souhaiteraient réagir à ces propos et nous dire si les ententes sur la gestion globale des terres dans vos régions pourraient vous avantager. Quels en seraient les avantages et les inconvénients?

M. Ledoux : Pourriez-vous répéter la question?

**Senator Enverga:** It looks like there is success with respect to the comprehensive land claims that Tsawwassen has created. What do you think about it? How is it applicable to your First Nation?

Mr. Ledoux: On our First Nation, in our urban setting, we have 35 acres of reserve land of which we have only 13 left undeveloped. In terms of own-source revenue and generating new money, it's good for us, but like anything else, it is infrastructure and capital dollars that we need for reinvestment. So it could work for us. At the same time, when we are getting revenue from our resources in the city and then bringing it back to our home community to offset lack of funding, there is not much room for economic development.

The Chair: I'll just ask a supplementary question of Mr. Ward. Senator Enverga was asking about the benefits of getting out from the Indian Act, but you did say, I believe, that opportunities for finance under the First Nations Fiscal Management Act were now not available to you because you don't fall under the Indian Act. Have you ruled out being able to access the financing opportunities from the First Nations Fiscal Management Act? Is that off the table now?

Mr. Ward: No, it's not off the table. Section 141 of the act includes a regulation-making power, which can bring treaty Nations, self-governing Nations under the act and enable participation in the FNFA pool borrowing structure. It's actually a very complex problem to figure out how a treaty Nation can integrate through this regulation-making power.

We have been working with the federal fiscal institutions — the First Nations Tax Commission, the First Nations Financial Management Board and the First Nations Finance Authority — as well as AANDC and B.C., in our case, to try to figure out a way that we can make it work.

It is fair to say that it is more complicated under treaty in part because of the nature of self-government. One of the provisions of the treaty, while it provides jurisdiction to exercise property tax jurisdiction, we have to exercise that jurisdiction through a shared agreement with the province.

The First Nations Finance Authority relies on securitization of property tax revenues to pay for public sector infrastructure. So what we are trying to do is marry a federal structure with a structure that's exercised through agreement with the province,

Le sénateur Enverga: Il semble que l'entente sur les revendications territoriales globales adoptées en ce qui concerne la Première Nation Tsawwassen ait donné d'excellents résultats. Qu'en pensez-vous, et dans quelle mesure ce régime pourrait-il s'appliquer à votre Première Nation?

M. Ledoux: Notre Première Nation, qui est située en contexte urbain, dispose de 35 acres de terres de réserve, dont 13 seulement n'ont pas été mis en valeur. C'est une bonne chose pour nous du point de vue des revenus autonomes et des flux financiers. Cependant, comme dans toute activité, nous avons besoin de davantage d'infrastructures et d'argent frais sous forme d'investissements. Oui, un tel cadre pourrait nous être utile, mais je précise que lorsque nous sommes obligés de détourner les revenus que nous obtenons de nos autres ressources en ville pour les réinvestir dans notre collectivité afin de compenser le déficit de financement, il ne reste plus grand-chose pour le développement économique.

Le président : Je voudrais poser une question complémentaire à M. Ward. Sauf erreur de ma part, vous avez dit, en réponse à la question du sénateur Enverga sur les avantages que comporte la sortie du cadre de la Loi sur les Indiens, que du fait que vous avez quitté le cadre de la Loi sur les Indiens, vous ne pouvez plus bénéficier des possibilités de financement offertes par la Loi sur la gestion financière des Premières Nations. Est-ce que vous n'envisagez plus de pouvoir tirer parti des dispositions de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations? Est-ce que c'est définitivement exclu?

M. Ward: Non, ce n'est pas exclu, étant donné que l'article 141 de la loi prévoit un pouvoir réglementaire qui permet aux nations signataires de traités, qui jouissent de l'autonomie gouvernementale, de relever de la loi et de profiter notamment des dispositions de l'administration financière des Premières Nations en matière d'emprunt collectif. En fait, il n'est pas facile du tout de comprendre la façon dont ce pouvoir réglementaire permet à une nation signataire de traités d'intégrer ce dispositif.

Afin de trouver une façon d'être admis dans ce dispositif, nous avons travaillé en collaboration avec différentes institutions financières au niveau fédéral, comme la Commission de la fiscalité des Premières Nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières Nations, de même qu'avec AADNC et avec les autorités provinciales de la Colombie-Britannique.

On peut dire en effet que la situation des Premières Nations signataires est plus compliquée, en raison, entre autres, de la nature même du gouvernement autonome. Je rappelle que le traité, tout en autorisant l'exercice de la compétence en matière d'impôts fonciers, stipule que cela doit se faire par le biais d'un accord avec la province.

S'agissant de l'Administration financière des Premières nations, elle s'appuie sur la titrisation des recettes de l'impôt foncier pour financer l'infrastructure du secteur public. Par conséquent, nous nous efforçons de combiner une structure

and how would the First Nations Financial Management Board, in the event of a default, be able to come in and exercise federal jurisdiction in this sphere of provincial and First Nation jurisdiction.

It is complicated. We feel like there is a solution out there and have been working with the institutions and federal and provincial governments to advance that solution. So it's not off the table, but it is complicated.

The Chair: Thank you very much.

**Senator Tannas:** Thank you folks for being here today. I've got a whole bunch of questions, but I'm going to focus for a minute on Muskeg Lake Cree Nation and the question around the development of residential properties.

Tsawout First Nation mentioned that 1,500 houses in a residential community are on the drawing board. What would be the ownership structure for those people? Is it a lease? Can you describe that for me?

**Mr. Pelkey:** The 1,500 units that we are talking about are in a residential development. We're talking about a possible mixture of band and long-term lease housing to support the economy of Tsawout First Nation.

Senator Tannas: Thank you. That answers that question.

To the folks from Muskeg Lake Cree Nation: Your 35 acres in the urban reserve, is any of that for residential development either for band members or for people in Saskatoon? If not, has there been any thought to incorporate that into your remaining 13 acres.

Mr. Ledoux: Negative, senator. We have been zoned as industrial.

To speak of our other successes, we have bought property and gone through Saskatchewan Housing Corporation. We set up 10 rental properties in the Town of Blaine Lake. We have an operating agreement that we have to follow for 10 years, but we are looking at home ownership after the fact. There is that success.

We have two lakes that are being developed. We've got our own land code and we are looking for long-term leases under the First Nations Land Management Act as well.

**Senator Tannas:** So your members currently can effectively get ownership of their own place, build their own home and so on; is that right?

**Mr. Ledoux:** Yes, that's the importance of what I brought to the table earlier about the universal shelter allowance, which would allow us to collect the revenue. It would be cheaper. I could

fédérale avec un mécanisme mis en œuvre par le biais d'un accord avec la province, pour déterminer comment l'Administration financière des Premières Nations pourrait, en cas de défaillance, intervenir en vertu d'une compétence fédérale dans ce domaine relevant du palier provincial et d'une Première Nation.

Ce n'est pas simple du tout. Nous pensons qu'il existe une solution possible, et c'est pourquoi nous travaillons avec les institutions concernées tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial afin de progresser vers une solution. Donc, ce n'est pas exclu, mais c'est compliqué.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Tannas: Je remercie les délégations de comparaître devant nous aujourd'hui. J'aimerais poser une foule de questions, mais je vais me concentrer pendant un instant sur la nation crie de Muskeg Lake et sur la question de la construction d'unités résidentielles.

La Première Nation Tsawout a mentionné l'avant-projet concernant la construction de 1 500 unités dans un complexe résidentiel. J'aimerais savoir quel régime de propriété sera offert aux occupants, ou s'il s'agira d'une location. Pourriez-vous me l'expliquer?

M. Pelkey: Les 1 500 unités dont il s'agit font partie d'un complexe résidentiel, et nous envisageons un panachage entre les logements détenus par la bande et des locations à long terme, afin de renforcer l'économie de la Première Nation Tsawout.

Le sénateur Tannas : Je vous remercie, voilà qui répond à ma question.

Je m'adresse à présent à la délégation de la nation crie de Muskeg Lake : est-ce que les 35 acres que vous possédez dans la réserve en milieu urbain pourraient se prêter à la construction d'unités résidentielles, que ce soit pour les membres de la bande ou pour des habitants de Saskatoon? Sinon, a-t-on envisagé de l'incorporer dans les 13 acres restants?

**M.** Ledoux : La réponse est non, sénateur, notre zonage classe le secteur comme industriel.

Pour parler de nos autres succès, je dirai que nous avons acheté des propriétés immobilières par le truchement de la Saskatchewan Housing Corporation, nous avons mis sur pied 10 unités destinées à la location dans la ville de Blaine Lake, avec un accord d'exploitation auquel nous devons nous conformer pendant 10 ans, mais qui devrait déboucher sur l'accession à la propriété. Là aussi, un succès.

Nous avons entrepris de mettre en valeur deux lacs, nous avons notre propre code foncier, et enfin nous envisageons des baux à long terme dans le cadre de la LGTPN.

Le sénateur Tannas: Donc, si je ne me trompe pas, vos membres peuvent actuellement accéder à la propriété de leur résidence, construire leur propre maison, par exemple?

M. Ledoux: En effet, ce qui souligne l'importance de ce que j'avais dit auparavant à propos de l'allocation-logement universelle, qui nous permettrait de percevoir les revenus et

give them the house for \$1 if we had a universal shelter allowance. I could take everybody living in a section 95 house, take a universal shelter allowance on my band-owned units and create sustainability. That's the word I'm looking for.

Senator Tannas: With your indulgence, you mentioned up front—and this is something we've heard before in various sections of the country—that it's your belief that there is a treaty right to housing. You cited the Royal Proclamation and the two iterations of our Constitution, but you didn't name a treaty. What treaty is it?

Mr. Ledoux: We are under Treaty 6.

**Senator Tannas:** But is it Treaty 6 where this position flows from?

**Mr. Ledoux:** Yes, I actually believe it flows from Treaty 4, but it's like anything else; we have the "medicine chest" in Treaty 6 and it flows to other numbered treaties as well.

**Senator Tannas:** I just wanted to be clear. In your view, it's not the Constitution or the Royal Proclamation. It's your specific treaty right.

Mr. Ledoux: Roger that.

Senator Tannas: Thank you very much.

**Senator Lovelace Nicholas:** I've been on this committee for 10 years. In all the hearings, we hear that it is always lack of funding. Because of lack of funding, the communities are poor and they can't meet the needs of their community members. What would change this attitude of government about lack of funding? How can we change this problem?

The Chair: Were you directing that question to anyone?

**Senator Lovelace Nicholas:** To Tsawwassen and whoever else wants to answer.

Mr. Ward: It is a challenge. I don't know if I have a good answer for the challenges on a national scale because they are so diverse depending on location, of course. Potentially, especially those First Nations that are on the cusp of being able to develop economically and become more self-sufficient, there is often a bit of the chicken and egg problem. It's related to infrastructure, so if you can get over that hump, you can then start to collect property taxes, generate lease or own-source revenues from the lands, or other kinds of revenue. There needs to be an up-front targeted investment, whether that's the approach that Tsawout talked about. This is only specific to those Nations who are closer to economic development than maybe some of the others, but that sounds like an interesting option.

When trying to address our infrastructure gap, we applied to P3 Canada, for example. The challenge, despite the fact that our total infrastructure gap is \$110 million, is that you have to apply

réduirait les coûts, puisque, grâce à l'allocation-logement universelle, nous pourrions leur céder la maison pour 1 \$. Ainsi, en appliquant cette allocation, toutes les personnes relevant de l'article 95 en matière de logement seraient hébergées dans des unités appartenant à la bande, ce qui stabiliserait les choses à long terme. Car nous visons à la durabilité.

Le sénateur Tannas: Avec votre permission, vous avez dit en début d'intervention une chose que nous avons entendue dans différentes régions du pays, à savoir que les traités confèrent un droit au logement. Vous avez également cité la Proclamation royale et les deux versions successives de notre Constitution, mais vous n'avez pas cité de traité. De quel traité s'agit-il?

M. Ledoux: Nous relevons du Traité nº 6.

Le sénateur Tannas : Est-ce bien du traité n° 6 que découle cette situation?

**M. Ledoux :** En effet, je crois que cela découle du traité n° 4, mais c'est comme pour tout le reste : nous avons, par exemple, « l'armoire à pharmacie » dans le traité n° 6, mais la disposition s'étend également à tous les autres traités numérotés.

Le sénateur Tannas: Je voulais simplement être sûr de comprendre: selon vous, il ne s'agit donc ni de la Constitution, ni de la Proclamation royale, mais d'un droit qui vous échoit spécifiquement en vertu d'un traité.

M. Ledoux: C'est bien cela.

Le sénateur Tannas : Merci beaucoup.

La sénatrice Lovelace Nicholas: Voilà 10 ans que j'appartiens à ce comité et, audience après audience, nous entendons parler du déficit de financement qui est à l'origine de la pauvreté des collectivités et de leur incapacité à répondre aux besoins de leurs membres. Comment résoudre ce problème? Qu'est-ce qui inciterait le gouvernement à changer d'attitude?

Le président : Est-ce que vous posez votre question à la cantonade?

La sénatrice Lovelace Nicholas : À la nation Tsawwassen ou à qui voudra bien répondre.

M. Ward: C'est un problème complexe et je ne sais pas si je puis apporter une réponse pour les difficultés d'envergure nationale, car, bien entendu, cela dépend des conditions locales. S'agissant en particulier des Premières Nations qui sont au bord du décollage économique et d'une certaine autonomie, c'est un peu la question de l'œuf ou de la poule à cause de l'infrastructure. Mais si on dépasse cet obstacle, alors on peut commencer à collecter des impôts, à générer des revenus autonomes provenant de la location, des terres ou d'autres sources de revenus. Il faut cependant, comme l'a dit, je crois, la délégation tsawout, bénéficier d'un investissement initial ciblé. Mais cela s'applique uniquement aux nations qui sont sur le point de décoller économiquement. Quoi qu'il en soit, l'option semble intéressante.

À titre d'exemple, nous avons essayé de combler notre déficit d'infrastructure en nous tournant vers les PPP. La difficulté tient au fait que, en dépit du fait que notre déficit se chiffre à for one project. One project was \$30 million, but that was too small for the scope of what they generally get involved in and, because there's not a public sector financing component that you can displace with private sector financing, it created this challenge. Maybe there are opportunities to tweak existing programs that fit better with First Nations and can leverage private sector investment for a targeted, up-front investment to get First Nations over the hump and to a point where they can develop own-source revenue and become self-sufficient. That certainly wouldn't help all First Nations, but it would help a number of them that are a little more prepared for economic development.

Mr. Pettit: I'll add to what Mr. Ward said. It's a critical investment in critical infrastructure, and timing is the key component. Many of these projects get stalled because the financial process through AANDC to obtain funds for capital infrastructure is so restrictive that private developers can't wait and will go to other locations where land is a surety and timing is more financially viable for them.

It's critical that the process be such that the investment can construct these primary capital infrastructure assets prior to the developers coming in. In the case of the Tsawout First Nation with the overpass off the highway, the capacity and the sewage treatment plant, once that infrastructure is in place, a developer can come in and pay back to AANDC those funds that are under the development cost charges, DCCs. They will have the surety that they're not going to wait for five years for funding and that the projects are already in place.

**Senator Lovelace Nicholas:** All this is good to hear. Because of your location, you can become self-sufficient, but communities in remote areas are very poor and there's no room to expand or to partner up with other companies in such places. With the lack of funding, remote communities have a lot of problems because of their location. What would you suggest for them?

Mr. Pelkey: What we're talking about is not just DCCs, as there still remains the opportunity for grants to communities that don't have the possibility for economic growth. The reinvestment fund that we're talking about is not strictly a reinvestment fund because it creates the opportunity for grants under that system. It would be a combination of grants and DCCs so that the money can continue to be circulated back through AANDC to create the opportunity to fund those First Nations that don't have any economic opportunities.

110 millions de dollars pour l'infrastructure, il faut présenter une demande concernant un seul projet. Or, le coût de notre projet n'étant que de 30 millions de dollars, c'était trop en dessous du volume qu'ils ont l'habitude de traiter, et, étant donné qu'ils ne sont pas une entité du secteur public que l'on peut remplacer par un financement privé, on se trouve face à un obstacle. Peut-être pourrait-on envisager de modifier légèrement les programmes existants pour les adapter aux besoins des Premières Nations et permettre de rechercher des investissements privés en vue d'un investissement initial ciblé. Ainsi, les Premières Nations pourraient surmonter l'obstacle et être en mesure de parvenir à l'autonomie en développant leur revenu autonome. Certes, toutes les Premières Nations ne pourraient pas en profiter, mais au moins certaines d'entre elles qui sont déjà mieux préparées pour le développement économique.

M. Pettit: Permettez-moi de compléter les propos de M. Ward. Il s'agit d'un investissement essentiel pour une infrastructure essentielle, et le choix du moment opportun est décisif. Nombre de ces projets sont enrayés du fait que la filière financière qui dépend d'AADNC pour l'obtention des dépenses d'immobilisation est un tel parcours du combattant que les promoteurs privés ne peuvent plus attendre et se rendent ailleurs, là où le titre est sûr et où l'obtention du financement ne requiert pas des délais aussi longs.

Il est essentiel que le processus en place génère les investissements permettant de construire l'infrastructure de base avant que les promoteurs ne débarquent. S'agissant de l'autopont ou passage supérieur vers l'autoroute qui préoccupe la Première Nation Tsawout, mais aussi de l'usine de traitement des eaux d'égout, une fois cette infrastructure en place, un promoteur peut s'installer et rembourser à AADNC les fonds investis grâce à la perception des droits d'aménagement. Ainsi, il aura la certitude de ne pas devoir attendre pendant cinq ans l'octroi du financement, et les infrastructures seront déjà en place.

La sénatrice Lovelace Nicholas: Voilà qui fait plaisir à entendre. Certes, du fait de votre emplacement, vous pouvez accéder à l'autonomie. Cependant, les collectivités installées dans des régions éloignées sont très pauvres et ne disposent pas des éléments leur permettant d'élargir leurs activités ou de contracter des partenariats avec des entreprises. En raison du déficit de financement, les collectivités éloignées subissent les conséquences de leur emplacement géographique. Que proposeriez-vous pour les aider?

M. Pelkey: Il n'y a pas que les droits d'aménagement; il y a aussi la possibilité de recourir aux subventions pour les collectivités qui n'ont pas de perspectives de croissance économique. Le fonds de réinvestissement dont nous parlons n'est pas à strictement parler un fonds d'investissement, car il crée également la possibilité d'obtenir des subventions. C'est donc un régime qui peut associer les subventions et les droits d'aménagement afin que le flux d'argent puisse être renvoyé vers AADNC et offrir la possibilité de financer les Premières Nations qui n'ont aucune perspective de développement.

**Senator Dyck:** That is an interesting suggestion, Mr. Pelkey, that grants would be included somehow. I wonder if you could explain how that system would be set up so that First Nations in remote areas could apparently have greater access to money because the department would have more grant money available. Is that what you're saying?

Mr. Pelkey: Yes, that is what we're saying. There still remains the opportunity for grants under the AANDC system and the DCCs create an opportunity to regenerate funds back into that fund, which would create more opportunities for grants for First Nations without any economic opportunities. It's still something under discussion.

The Chair: Tsawout has meetings going forward with AANDC on the DCC concept. Chief Underwood and colleagues, I wonder if it would be possible for our committee to follow up with you after this meeting to be updated on how those talks are progressing. We'd like to keep in touch with you on that, if it's agreed.

Harvey Underwood, Chief, Tsawout First Nation: Yes, we would like you to follow up on that. We have a meeting with John Dwyer from AANDC tomorrow morning, and I believe Eric has a meeting with Indian Affairs also tomorrow morning on a different matter regarding development. I would appreciate it if you would follow up on that.

The Chair: We will do so.

Senator Dyck: My first question is to Tsawout First Nation. You talked about the creation of a revolving loan fund within the Department of Aboriginal Affairs. Could you expand on that idea a little and tell us what would be involved and whether the revolving loan fund would be available to all First Nations regardless of their land management system?

Mr. Pettit: I think the premise is that we recognize that the federal government has budgets and is trying to maintain financial stability with the funds that are flowing out to the First Nations. What we're looking at is to, by investing rather than granting, if we sat there and said we had a billion dollars to go out this year, instead of giving away a billion in a grant structure, look at \$700 million going out in grants and \$300 million going out to support DCCs. That \$300 million will then start to flow back to the government as development occurs. So what we're doing is actually reducing the demand for grants for those lands that have the ability so that those First Nations that do not have economic opportunity have more grant funds available to them.

La sénatrice Dyck: Je trouve l'idée d'incorporer les subventions intéressante, monsieur Pelkey. Pourriez-vous nous expliquer la manière dont un tel régime pourrait être mis en place afin que les Premières Nations habitant des contrées éloignées puissent obtenir un meilleur accès aux subventions, grâce à l'augmentation de l'enveloppe de financement du ministère. C'est bien de cela qu'il s'agit?

M. Pelkey: Oui, c'est bien cela. Il reste toujours la possibilité d'obtenir des subventions d'AADNC, et les droits d'aménagement sont une occasion de régénérer et de réinjecter l'argent dans ce fonds. Ainsi, l'on crée de meilleures possibilités d'octroi de subvention aux Premières Nations qui n'ont pas de perspectives de développement économique. La question est toujours à l'étude.

Le président: La délégation tsawout a rendez-vous avec AADNC pour parler du concept de droits d'aménagement, et je m'adresse au chef Underwood et à ses collègues pour leur demander s'il leur serait possible de nous mettre à jour sur le résultat de leurs pourparlers une fois qu'ils auront tenu cette réunion. Si vous en êtes d'accord, nous aimerions rester en contact avec vous à ce propos.

Harvey Underwood, chef, Première Nation Tsawout: Oui, nous pensons qu'il est bon que vous soyez tenus au courant. Nous devons rencontrer John Dwyer d'AADNC demain matin et je crois bien qu'Eric a une réunion avec le ministère des Affaires indiennes, demain matin également, mais sur une question différente touchant le développement. Nous vous serions reconnaissants de suivre cette question.

Le président : Nous n'y manquerons pas.

La sénatrice Dyck: Je poserai ma première question à la nation Tsawout. Vous avez évoqué la création d'un fonds de crédit renouvelable au ministère des Affaires autochtones. Pourriezvous nous donner davantage de détails sur cette initiative, nous dire quelles sont les conditions fixées et si le financement par crédit renouvelable serait offert à toutes les Premières Nations, indépendamment de leur système de gestion des terres?

M. Pettit: Disons d'emblée que nous reconnaissons la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de gestion budgétaire et que nous comprenons qu'il s'efforce de maintenir la stabilité financière des fonds qui alimentent les Premières Nations. Ce que nous proposons, c'est de faire une place aux investissements plutôt qu'aux subventions. Par exemple, disons que nous disposons d'un milliard de dollars pour l'année. Eh bien, au lieu de distribuer intégralement ce milliard de dollars sous forme de subventions, on pourrait réserver 700 millions de dollars aux subventions et allouer 300 millions de dollars au soutien des droits d'aménagement. Ainsi, les 300 millions de dollars en question reviendront dans les caisses du gouvernement au fur et à mesure que se réalisera le développement. On voit donc que, dans les faits, nous réduisons les demandes de subventions pour les territoires qui disposent d'un potentiel, et cela afin d'augmenter l'enveloppe des subventions destinées aux Premières Nations qui n'ont guère de perspectives de développement économique.

Senator Dyck: My second question is a more general question that can be answered by any of our witnesses this morning. It is to do with what are called Indian monies. We heard, I think it was last week, that retained within the Consolidated Revenue Fund are monies that are received from revenues that individual First Nations had generated. There's a pool of money. I don't know how big it is. It's increasing every year, yet it doesn't seem that anyone has access to it. I'm wondering if any of the witnesses here this morning have any knowledge of how they could get at that money to increase their ability to develop their economies? Do they have any information that could be useful about how to access that money for borrowing?

Mr. Ledoux: I believe that the Indian monies that we have in our province are basically from CEOP. I've never heard of the term "Indian monies," but if we're looking for money to borrow or to move forward with a project, we usually do a CEOP application, either that or we apply back to our CDCs, which are casino development corporations, under SIGA.

The Chair: Could you expand on the CEOP?

**Mr. Ledoux:** That's the Community Economic Opportunities Program.

**Senator Dyck:** Is that a provincial program?

Mr. Ledoux: I believe it's federal.

Senator Dyck: Federal?

Mr. Ledoux: Yes.

Senator Dyck: And the other was casino money.

**Mr. Ledoux:** Yes, CDCs. I believe that the breakdown in Saskatchewan is that 50 per cent stays in SIGA for operations, salaries, et cetera. Twenty-five per cent goes back to the province, and 25 per cent goes back to the CDCs, which is given out to First Nations that are part of that CDC on a per capita basis.

**Mr. Ward:** I'm not familiar with the term "Indian monies" and how that might exist in Tsawwassen.

On the question of own-source revenue and how that can be used to secure financing, when we went to get the private sector financing that we had to get, we showed our whole financial plan, which included an illustration of projected own-source revenue streams. Own-source revenue for Tsawwassen — but that's specific to Tsawwassen — was helpful in trying to secure financing.

La sénatrice Dyck: Ma deuxième question est d'ordre plus général et elle s'adresse à tous les témoins ici présents ce matin. Elle concerne ce que l'on appelle l'argent des Indiens. On nous a dit, la semaine dernière je crois bien, que le Trésor public retient par-devers lui les sommes provenant des revenus générés par chacune des Premières Nations. Cet argent est donc mis en commun. Je ne sais pas quel est son montant, qui augmente d'année en année, mais il semble que personne n'y ait accès. Est-ce que l'un des témoins de ce matin pourrait nous expliquer comment faire pour que cet argent serve à renforcer leur aptitude à développer leurs économies? Avez-vous des informations sur la façon de s'y prendre pour que cet argent soit utilisable pour des emprunts?

M. Ledoux: Je crois que, dans notre province, ce que l'on appelle l'argent des Indiens provient principalement du Programme de développement économique des collectivités. Pour ma part, je n'ai jamais entendu l'expression « argent des Indiens », mais lorsque nous cherchons à emprunter de l'argent, par exemple pour faire progresser un projet, nous nous adressons généralement à ce fonds, ou bien nous nous adressons à notre conseil de développement des communautés, qui est une société de promotion des casinos relevant de la Saskatchewan Indian Gaming Authority.

Le président : Pourriez-vous nous donner des détails sur le Programme de développement économique des collectivités?

M. Ledoux: Il s'agit du Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC).

La sénatrice Dyck : S'agit-il d'un programme provincial?

M. Ledoux : Je pense qu'il est de compétence fédérale.

La sénatrice Dyck : De compétence fédérale?

M. Ledoux: Oui.

La sénatrice Dyck: Et l'autre programme s'appuie sur l'argent provenant des casinos.

M. Ledoux: En effet, par le truchement des CDC. Je crois que la ventilation, en Saskatchewan, est de 50 p. 100 à la SIGA pour son fonctionnement, les salaires, et cetera, 25 p. 100 restitués à la province et 25 p. 100 qui retournent aux CDC afin d'être distribués aux Premières Nations qui relèvent du CDC en question, avec répartition individuelle entre les membres.

M. Ward: Je n'ai pas connaissance de l'expression « argent des Indiens » ni de la façon dont cela pourrait être employé en contexte tsawwassen.

S'agissant de la question des revenus autonomes et de leur utilisation en vue d'obtenir des financements, je dirais que lorsque nous avons rencontré les bailleurs de fonds du secteur privé, nous leur avons exposé notre plan financier, lequel contenait une description des flux de revenus autonomes que nous projetions. Cette description des revenus autonomes pour la nation Tsawwassen a facilité l'obtention du financement, mais je précise que c'est spécifique à cette nation.

**Senator Dyck:** Chief Underwood, do you have any comments with regard to Indian monies, any information?

**Mr.** Underwood: I've never heard of it in this part of the world here.

Senator Dyck: Thank you.

I think that's it for my questions. All the others I had have already been asked.

**Senator Raine:** Thank you very much. It's very interesting to hear from three very different First Nations that are all facing a lot of challenges with the infrastructure gap.

I appreciate the information you've already given us. I'm just curious when you talk about a chicken and an egg situation when you're getting started into economic development of First Nation lands. What was your experience in doing your master plan, your development plan? What resources are available through AANDC for the support of developing a good plan? If you don't have a good plan, you can spin a lot of wheels and go sideways quite quickly. I'm really unclear as to what kind of resourcing is available for planning in the beginning. If all three could answer, I'd really appreciate that.

Mr. Ward: Thank you for the question. We certainly agree that good planning is critical to understand the infrastructure that's required, but there is a gap. From our perspective, we've experienced a gap in funding to actually fund those comprehensive plans that you would expect to see in a municipal setting.

We passed a land use plan that became effective on the effective date, and that started at a high level to identify land uses in various areas of the Tsawwassen lands: industrial here, residential here, commercial here, agriculture there. This was the first step.

From there, there's more detailed planning — rainwater management plans, detailed neighbourhood plans, industrial lands master plans, which are expensive. Those all took place in the post-treaty environment. We were able to get some funding for the rainwater management plan through the First Nation Infrastructure Fund, but that was it.

What we have used to do that planning work to get us to the point where we can then get over this hump is to rely on what's called, in our context, time-limited treaty implementation funds. They weren't really intended for this purpose, but we've had to draw down on that to be able to set the table for economic development.

La sénatrice Dyck: Chef Underwood, avez-vous des informations concernant l'argent des Indiens?

M. Underwood : Je n'en ai jamais entendu parler dans nos contrées.

La sénatrice Dyck : Je vous remercie.

J'en ai terminé avec mes questions, on a déjà répondu à celles que je comptais poser.

La sénatrice Raine: Je vous remercie, et j'ajoute qu'il est très intéressant d'entendre le témoignage de trois Premières Nations très différentes, toutes trois confrontées à un grand nombre de difficultés pour combler le déficit d'infrastructure.

Je vous remercie des informations que vous nous avez communiquées jusqu'ici. Vous avez suscité ma curiosité en parlant du problème de l'œuf et de la poule lorsqu'il s'agit de lancer le développement économique sur des terres de Premières Nations. Quelle est votre expérience en matière d'élaboration du plan directeur, et quel appui vous apporte AADNC afin d'élaborer un plan efficace? En effet, si le plan laisse à désirer, vous risquez de démarrer en trombe et de déraper. Je ne sais pas trop quelles sont les ressources mises à disposition en vue de la planification lors de la phase initiale. Si vous pouviez répondre tous les trois, je vous en serais reconnaissante.

M. Ward: Merci de la question. Nous convenons bien volontiers que la qualité de la planification joue un rôle essentiel pour bien comprendre quelles sont les infrastructures requises. Toutefois, il existe un déficit. En ce qui nous concerne, nous avons souffert d'un déficit de financement pour l'établissement des plans globaux et détaillés qui sont la règle dans un contexte municipal.

Nous avons adopté un plan d'aménagement du territoire qui est entré en vigueur à la date prévue, avec lancement du processus à un niveau élevé afin d'identifier l'emploi des terres dans les différents secteurs du territoire tsawwassen : zone industrialisée ici, secteur résidentiel là, commercial encore ici et agricole encore là. Telle était la première étape.

Ensuite, nous sommes passées à une planification plus détaillée, par exemple les plans de gestion des eaux pluviales, les plans détaillés d'établissement des quartiers, les plans directeurs des zones industrielles, qui coûtent beaucoup d'argent. Tout cela s'est passé dans le contexte de l'après-traité, et nous avons réussi à obtenir un certain financement pour le plan de gestion des eaux pluviales, grâce au Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations (FIPN), mais ça s'est arrêté là.

Afin de réaliser le travail de planification et de dépasser cet obstacle, nous nous sommes appuyés sur ce que l'on appelle, dans notre contexte, les fonds à durée limitée pour la mise en œuvre des traités. Même s'ils n'avaient pas été véritablement conçus à cette fin, nous avons dû y faire appel afin de pouvoir fixer le tableau du développement économique.

Under our fiscal financing arrangement, the transfer funds that we receive that are specific to lands and self-government are approximately \$1 million annually. Our costs for lands management and development are closer to \$5 million. There's about a \$4 million gap in terms of funding and actuals.

We had to look at it and say, "Can we handle that gap and get to a point where we can attract that own-source revenue to move forward and deliver on that vision that the community had?" That vision was the whole reason for entering into the treaty. The leadership of Tsawwassen had to make that call, and we hope to be able to execute on it.

But there certainly was a gap in terms of support. We were able to use this treaty implementation fund that was stand-alone to plug that gap. That wasn't the intent of the fund when it was set up, but that was just the fiscal reality we found ourselves in.

Senator Raine: Thank you.

Mr. Ledoux: In terms of funding from AANDC, we get a five-year capital plan. Like I mentioned earlier, we got the water treatment in year one, the satellite station in year two. In year four, we have the lagoon expansion, et cetera, and then we apply for major capital again. We are funded by AANDC to do up the community plan, and we follow that in terms of what's going to happen on reserve.

When it comes to off-reserve dollars, we move as the revenue flows from our businesses to be able to step ahead and create opportunity.

**Senator Raine:** Do you have a master plan for the development of the reserve and the urban reserve?

Mr. Ledoux: Absolutely.

Senator Raine: And that was funded by your own sources?

**Mr. Ledoux:** For off-reserve, that was funded through our own-source revenue. On-reserve was funded by AANDC.

**Senator Raine:** So there are planning dollars available from AANDC.

**Mr. Ledoux:** Yes, and we usually do that through our tribal council. We're a member of the seven-Nation tribal council, the Saskatoon Tribal Council. Their technicians come out, and they are paid on our behalf from AANDC.

Aux termes de nos ententes de financement, le montant des fonds de transfert que nous recevons, avec affectation spécifique aux terres et au gouvernement autonome, est d'environ 1 million de dollars par an. Le coût de la gestion des terres et de leur mise en valeur se rapproche davantage de 5 millions de dollars, si bien que nous avons un déficit de près de 4 millions de dollars pour le financement et les produits livrables.

Nous avons donc dû faire le point de la situation et nous poser la question de savoir si nous pouvions gérer ce déficit pour arriver au moment où nous serions en mesure de générer des revenus autonomes afin de progresser et de réaliser la vision que s'était donnée la communauté. C'est cette vision qui a conditionné notre signature du traité. Les dirigeants de la nation Tsawwassen ont dû prendre cette décision, et nous espérons pouvoir réaliser notre vision.

Cependant, il y avait indéniablement des lacunes au niveau du soutien. Nous avons réussi à utiliser le fonds de mise en œuvre du traité, qui est un mécanisme autonome, afin de combler cette lacune. Tel n'était pas l'objet du fonds lorsqu'il a été mis sur pied, mais cela a répondu à la réalité financière dans laquelle nous nous sommes trouvés.

La sénatrice Raine : Je vous remercie.

M. Ledoux: S'agissant du financement provenant d'AADNC, nous avons un plan d'investissement de durée quinquennale. Comme je l'ai dit auparavant, nous avons pu couvrir l'usine de traitement des eaux usées pendant la première année, la station satellite pendant la deuxième, et, pendant la quatrième année, nous avons exécuté l'expansion du système lagunaire ainsi que d'autres projets, pour ensuite présenter des demandes de financement de grande envergure. Nous recevons un financement d'AADNC pour établir le plan communautaire, et nous l'établissons en fonction de l'évolution projetée dans la réserve.

S'agissant de l'argent généré en dehors de la réserve, nous le transférons depuis nos entreprises au fur et à mesure, afin de pouvoir ouvrir de nouvelles perspectives et de progresser.

La sénatrice Raine : Vous êtes-vous doté d'un plan directeur en vue du développement de la réserve et de sa portion urbaine?

M. Ledoux: Certainement.

La sénatrice Raine : Et cela a été financé à partir de vos propres ressources?

**M. Ledoux :** S'agissant des fonds générés hors réserve, le financement s'est fait à partir de nos ressources autonomes; quant au financement hors de la réserve, il provient d'AADNC.

La sénatrice Raine: Donc, AADNC finance au moins en partie votre planification.

M. Ledoux: C'est exact, et cela se fait généralement par le truchement de notre conseil tribal. Nous appartenons à un conseil tribal réunissant sept nations, le Saskatoon Tribal Council, dont les techniciens se rendent sur place et dont la rémunération est assurée par AADNC.

**Senator Raine:** Are they doing actual land use planning or are they just doing infrastructure needs planning?

**Mr. Ledoux:** No, they do both. For us, for capital planning, it's based on what we can provide. We know that we're getting a transfer station. It's a \$600,000, one-time hit from AANDC, but we know we're going to need probably \$1.6 million, so we have to fill that gap.

**Senator Raine:** So that's more in terms of your infrastructure needs capital planning.

Mr. Ledoux: Roger that.

**Senator Raine:** But do you have an ability to plan so that the actual development of your community makes sense on a long-term basis with your people's vision?

**Mr. Ledoux:** Yes, absolutely.

Senator Raine: Thanks.

The Chair: Senator Raine, were you looking at Tsawout?

**Senator Raine:** Yes, please. **The Chair:** Mr. Pelkey.

Mr. Pelkey: We were able to access \$190,000 through AANDC to develop what we call the Tsawout Initiative, which we described earlier. This was developed under the flagship of AANDC of economic opportunities on reserve lands. They funded us to develop this concept master plan to bring in engineers, such as we have here, and other experts with regard to infrastructure needs on the reserve. We were able to access some money from AANDC and combine it with our own-source revenues to develop this concept master plan for infrastructure development on our reserve.

We have other sources. I'll turn it over to Gwen Underwood to explain that.

Gwen Underwood, Lands Manager, Tsawout First Nation: We have access to the First Nations Market Housing Fund. Any First Nation in Canada can apply to that fund. They're currently funding us for a land use plan, which we get input on from our community. Any First Nation in Canada can apply to that First Nations Market Housing Fund to get support and dollars for consultants, like land use planners, or lawyers for developing laws.

La sénatrice Raine: Est-ce qu'ils établissent un véritable plan d'utilisation du sol, ou est-ce qu'ils se contentent de projeter les besoins en infrastructure?

M. Ledoux: Ils font les deux. S'agissant de la planification des immobilisations, on se base sur l'argent dont nous disposons. Par exemple, nous savons que nous allons nous équiper d'une station de transfert, qui représente un investissement ponctuel de 600 000 \$ pour AADNC, même si le coût total sera probablement de 1,6 million de dollars. Il nous appartient donc de combler l'écart.

La sénatrice Raine: Cela concerne donc davantage la planification de vos besoins en immobilisations.

M. Ledoux : Je confirme.

La sénatrice Raine: J'aimerais toutefois savoir si vous disposez d'une capacité de planification, afin d'harmoniser le développement de votre collectivité avec la vision à long terme de votre nation?

M. Ledoux : Oui, absolument.La sénatrice Raine : Merci.

Le président : Sénatrice Raine, souhaitez-vous vous adresser à la délégation tsawout?

La sénatrice Raine: Oui, s'il vous plaît.

Le président : Monsieur Pelkey.

M. Pelkey: Nous avons réussi à obtenir 190 000 \$ d'AADNC afin de mettre sur pied ce que nous appelons l'Initiative tsawout, que nous avons décrite précédemment. Celle-ci a été élaborée sous l'égide d'AADNC, dans le cadre de la promotion des perspectives économiques dans les terres des réserves. Ils ont ainsi financé l'établissement du plan conceptuel d'aménagement, avec l'apport d'ingénieurs tels que ceux qui témoignent ici aujourd'hui, et d'autres experts, afin d'établir les besoins en infrastructure dans la réserve. Nous avons donc obtenu un certain montant auprès d'AADNC, que nous avons combiné avec nos revenus autonomes afin d'élaborer le plan conceptuel d'aménagement en vue du développement de l'infrastructure dans la réserve.

Nous disposons également d'autres sources, et je vais laisser Gwen Underwood vous en parler.

Gwen Underwood, gestionnaire des terres, Première Nation Tsawout: Nous avons la possibilité d'émarger au Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, dont l'accès est ouvert à toutes les Premières Nations du Canada. Actuellement, il finance notre plan d'utilisation du sol, qui nécessite la collaboration de notre collectivité. Encore une fois, toutes les Premières Nations du Canada peuvent présenter des demandes auprès du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations afin d'obtenir le concours de consultants, comme les planificateurs de l'utilisation du sol, mais aussi des juristes en vue de la confection des lois.

We're under the First Nations Land Management Act. We don't have a turnkey operation when you get into the land code, so you basically use your own-source funding to develop your laws.

The First Nations Market Housing Fund has allowed us to accelerate that process a little bit because they're providing us with some funds for the land use planning and developing some laws along with that.

Senator Raine: Great. Thank you very much.

The Chair: Ms. Underwood, would you be able to comment on the main differences between being under the First Nations land management regime and the Indian Act land management system?

Ms. Underwood: I guess the main difference for us is we have local government authority here. The council can make the final decision. It's a lot more expedient that way. We actually come back to this gap again, which Colin Ward was talking about, the need for an influx of capital infrastructure funds. We're sort of on the cusp right now of becoming self-sustaining such that we require that big cash flow up front to fund our infrastructure. Once we actually get under way, I think our First Nation will be more able to stand on our own two feet and provide jobs to our community.

I think the main difference is that we have local decision making, and it's a lot more expedient.

The Chair: Thank you very much.

**Senator Moore:** I want to thank all the witnesses for being here this morning. My first question is for Mr. Ledoux.

In your presentation, you said that you receive nothing for any of your section 95 loans that you've paid out. How many houses are involved in that?

**Mr. Ledoux:** Our housing stock is 136, of which 36 are CMHC. So there are 100 band-owned homes that we receive no shelter allowance for.

**Senator Moore:** You say other First Nations across Canada receive a universal shelter allowance, and you ask why. How did that come about? Was this by way of agreement? Are you the only one in Canada not getting a shelter allowance? What's the situation there?

**Mr. Ledoux:** The implication there, senator, is that just the Prairie provinces that are funded under the shelter allowance. I couldn't go back to the agreement, and I can't tell you why.

**Senator Moore:** I guess you probably have gone to the department and made your case.

Nous relevons de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations, mais, pour l'établissement du code foncier, nous n'avons pas de mécanisme immédiatement disponible, si bien que nous devons puiser dans nos revenus autonomes pour pouvoir élaborer notre législation.

L'aide du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations nous a permis d'accélérer quelque peu ce processus, grâce au financement complémentaire qu'il nous octroie en vue de la planification de l'utilisation du sol et de l'élaboration connexe de quelques textes législatifs.

La sénatrice Raine : Parfait. Je vous remercie beaucoup.

Le président : Madame Underwood, pourriez-vous nous expliquer les principales différences, pour vous, entre le régime de gestion des terres des Premières Nations et le système de gestion des terres en vertu de la Loi sur les Indiens?

Mme Underwood: Je pense que pour nous, la principale différence tient au fait que nous disposons de l'autonomie de gouvernance. Étant donné que le conseil est en mesure de trancher au final, les choses vont beaucoup plus vite. Mais il faut revenir à ce déficit de financement, évoqué par Colin Ward, et la nécessité d'un apport en capitaux destinés aux immobilisations. Aujourd'hui, nous sommes pratiquement sur le point d'accéder à l'autonomie, mais nous avons besoin d'un apport massif de liquidités au départ, afin de financer notre infrastructure. Une fois que nous nous serons lancés, je pense que notre Première Nation sera mieux armée pour opérer de façon autonome et fournir des emplois à notre collectivité.

Je répète donc que la principale différence tient au fait que nous prenons nous-mêmes nos décisions sur place, ce qui allège considérablement le processus.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Moore: Je remercie tous les témoins d'être présents aujourd'hui et je pose ma première question à M. Ledoux.

Vous dites, dans votre exposé, que vous n'avez rien reçu au titre des prêts relevant de l'article 95 que vous avez dû rembourser. Sur combien d'unités de logement portait le chantier?

**M.** Ledoux : Nous avons un parc de 136 unités de logement, dont 36 de la SCHL, si bien que nous avons 100 unités de logement qui sont la propriété de la bande et pour lesquels nous ne recevons aucune allocation-logement.

Le sénateur Moore: Vous vous interrogez sur le fait que d'autres Premières Nations, dans tout le Canada, reçoivent une allocation-logement universelle, et pas vous. Quelle est l'origine de cette situation? Est-ce la conséquence d'un accord? Êtes-vous la seule Première Nation au Canada à ne pas recevoir d'allocation-logement? Pouvez-vous décrire la situation?

**M. Ledoux :** Il se trouve que seules les provinces des Prairies reçoivent un financement au titre de l'allocation-logement, mais je ne peux pas remonter à l'accord et vous expliquer pourquoi.

Le sénateur Moore : J'imagine que vous êtes allé plaider votre cause auprès du ministère.

Mr. Ledoux: Absolutely.

**Senator Moore:** And what was the answer?

**Mr. Ledoux:** We're in negotiations. We try not to overstep our boundaries in terms of jurisdiction. We have what's called the Federation of Saskatchewan Indian Nations, which is a treaty organization that moves on these specific issues.

**Senator Moore:** Is that organization the entity that's pushing the case with the department?

**Mr. Ledoux:** Yes. I believe Kevin McLeod spoke here as the director of housing from FSIN. That was his major push, universal shelter allowance.

**Senator Moore:** Mr. Ward, you're the director of public services. How long have you been at this job and what are your qualifications? What's your background? You sound pretty informed.

**Mr. Ward:** Thank you. I've been with Tsawwassen since 2008, so a year prior to the treaty coming into effect. When I started there, I was helping to develop the policy content for Tsawwassen's legal framework that it enacted on the treaty effective date. My background is in public policy. I have a master's in public policy from Simon Fraser University.

## Senator Moore: Thank you.

In your remarks, you talk about the P3 Canada Fund and that the program does not seem to fit First Nations' needs. The Tsawwassen First Nation applied for support for its new sewage treatment plant but was denied support, in part because the \$30 million cost was too small to meet their criteria in the fund. But you've outlined in very good detail the other infrastructure needs for the Tsawwassen First Nation people for the development to proceed. Could you not add some of those items in with the sewage treatment project to get to the number that would be appealing to the P3 formula so you could get funding? Have you tried that?

**Mr. Ward:** No. Our understanding was you had to apply for a discrete project, so we couldn't wrap up two, three or four different projects together in the application. That was our understanding, anyway. The short answer to your question is no.

**Senator Moore:** I expect that would be one of your recommendations, would it, to our committee?

Mr. Ward: Yes, there could be some tweaks made.

M. Ledoux: Oui, nous l'avons fait.

Le sénateur Moore : Et que vous a-t-on répondu?

M. Ledoux: Les négociations sont en cours, et nous essayons de ne pas déborder de notre ressort de compétence. Nous sommes représentés, pour ces questions spécifiques, par la Federation of Saskatchewan Indian Nations(FSIN), qui est un organisme issu de traités.

Le sénateur Moore : C'est donc cette organisation qui plaide le dossier devant le ministère?

M. Ledoux : C'est bien cela. Je crois que Kevin McLeod est intervenu devant votre comité en sa qualité de directeur du logement de la FSIN. L'allocation-logement universelle a été sa principale initiative.

Le sénateur Moore: Monsieur Ward, je vois que vous êtes directeur des services publics et que vous avez l'air tout à fait au courant de la situation. J'aimerais savoir quelle est votre formation et depuis combien de temps vous occupez ce poste.

M. Ward: Je vous remercie de la question. Je travaille auprès de la nation Tsawwassen depuis 2008, c'est-à-dire un an avant l'entrée en vigueur du traité. Lorsque j'y ai commencé, mon travail consistait à aider à l'élaboration du contenu des politiques sous-tendant le cadre juridique tsawwassen, qui est entré en vigueur en même temps que le traité. J'ai reçu une formation en politiques publiques, puisque j'ai une maîtrise dans ce domaine décernée par l'Université Simon Fraser.

## Le sénateur Moore : Je vous remercie.

Dans votre exposé, vous évoquez le Fonds PPP Canada, et vous dites que ce programme ne semble pas répondre aux besoins des Premières Nations. La Première Nation Tsawwassen, qui avait demandé une aide pour la construction de sa nouvelle usine d'épuration des eaux d'égout, a vu sa requête rejetée, notamment parce que le montant de 30 millions de dollars était inférieur au seuil d'intervention du fonds. Cependant, vous avez exposé avec beaucoup de détails pertinents les autres besoins en infrastructure qu'il faut satisfaire afin que la Première Nation Tsawwassen puisse poursuivre son développement. Est-ce que vous ne pourriez pas regrouper certains de ces besoins et présenter au Fonds PPP Canada un ensemble avec, comme noyau, l'usine d'épuration des eaux d'égout afin d'obtenir le financement? Avez-vous tenté cette solution?

**M. Ward:** Non, nous ne l'avons pas fait, car nous croyons savoir qu'il faut présenter une demande pour un projet distinct, si bien qu'il nous était impossible de fusionner trois ou quatre initiatives dans le cadre d'une même demande. En tout cas, c'est ainsi que les choses fonctionnent, selon nous. Donc, la réponse est non.

Le sénateur Moore : J'imagine que la possibilité d'amalgamer plusieurs initiatives fera partie de vos recommandations à notre comité, n'est-ce pas?

**M.** Ward: En effet, on pourrait apporter quelques modifications au régime.

The other challenge we saw in trying to understand the P3 process is that generally, as part of this process, you have to do a business case analysis to show value for money in the P3 route versus the non-P3 route. That works for provincial and municipal governments because they're swapping out public financing for private financing and then transferring the risk to the private sector. If the quantification of the risk is higher than the cost of the increased financing charges, then it works from P3's perspective and they'll fund it.

The challenge for First Nations is often you're not in a world where you can substitute out public sector financing because you're not able to get it in the first place.

Senator Moore: That's right.

Mr. Ward: There are two challenges with the funds as it pertains to First Nations. One prescription could be, as you say, looking at the broader scope of all infrastructure that a First Nation has to do to encourage development and bundling more than one project. That could be one prescription, but I'm not sure exactly how the value for money calculations, which is a criteria of that P3 fund, fits in the First Nation context.

**Senator Moore:** Maybe all the projects wouldn't work, but I bet some would.

Mr. Ward: Some may work, yes.

**Senator Moore:** I have one more question for the Tsawout people. With regard to the proposal for development, which I think is very exciting, there is a need for road access.

Last October, we visited the Tsartlip First Nation in Saanich, and they had a similar situation. Colleagues who were there with us will recall that they needed a road access so they could proceed with a good development plan. Have you thought about joining forces in trying to get the funding for that through P3 Canada or some other funding agency? You're both being stymied by the same type of obstacle. If you could put your heads together or your application together, would you not be better off? Are you aware of their situation, and could you do that or have you thought about doing that?

Ron Akehurst, General Manager, WSP Canada Inc., Tsawout First Nation: I do most of the engineering for Tsartlip First Nation as well as Tsawout. I know that they have hired a planner to look at their community and how they would access various parts of the community, but I'm not aware of any of the specifics of that application.

L'autre difficulté, lorsqu'il s'agit de comprendre le processus PPP, tient au fait que, de manière générale, il faut effectuer une analyse de rentabilisation démontrant l'optimisation des ressources afin de démontrer la meilleure viabilité de la filière PPP. Cette démarche s'applique aux paliers provincial et municipal, étant donné qu'ils interviennent pour la substitution entre argent public et financement privé, pour ensuite transférer le risque au secteur privé. Si la quantification du risque est plus élevée que le coût supérieur des charges financières, alors la perspective PPP l'emporte et ils accordent le financement.

Souvent, ce processus ne contient pas aux Premières Nations, car on ne peut substituer le financement du secteur public, étant donné qu'on ne l'a tout simplement pas obtenu.

Le sénateur Moore : Je vois.

M. Ward: Le financement au bénéfice des Premières Nations se heurte à deux obstacles. Comme vous le dites, on pourrait encourager une vision plus globale des besoins en infrastructure d'une Première Nation en vue de promouvoir le développement, et associer plusieurs projets au sein d'une même demande. Cela pourrait faire partie des prescriptions, mais je ne sais pas trop comment on pourrait alors insérer le calcul relatif à l'optimisation des ressources, qui est un critère d'octroi du financement par PPP.

Le sénateur Moore : Peut-être que cela ne s'appliquerait pas à tous les projets, mais sans aucun doute à un certain nombre, selon moi

M. Ward: Peut-être à quelques-uns, en effet.

Le sénateur Moore: Je voudrais poser encore une question à la délégation tsawout. S'agissant de la proposition de développement, que je trouve extrêmement attrayante, je vois qu'elle comporte un besoin d'accès routier.

En octobre dernier, nous nous sommes rendus auprès de la Première Nation Tsartlip, à Saanich, qui est confrontée à une situation analogue. Les collègues qui ont participé à cette visite se souviendront de ce besoin d'accès routier pour pouvoir lancer un plan de développement efficace. Avez-vous pensé à une action conjointe en vue d'obtenir le financement de ces ouvrages par le biais de PPP Canada ou d'un autre organisme de financement? Je vois que votre progression est entravée par le même type d'obstacle, alors vous pourriez peut-être y réfléchir ensemble, ou présenter une demande conjointe, peut-être que cela renforcerait votre position. Qu'en dites-vous? Est-ce que vous connaissez leur situation, est-ce que vous avez pensé à ce genre d'initiative et est-ce qu'elle vous paraît réalisable?

Ron Akehurst, directeur général, WSP Canada Inc., Première Nation Tsawout: C'est moi qui m'acquitte de la majeure partie du volet ingénierie pour la Première Nation Tsartlip, de même que pour la nation Tsawout. Je sais qu'ils ont engagé un planificateur pour étudier, en particulier, les modes d'accès pour les différents secteurs de la collectivité, mais je n'ai pas de détail concernant ce dossier

Now that you mention it, I'm sure that we could get together on that. I can talk to Tsartlip any time about that and see if there is any commonality that we can call up to try to get these projects going.

**Senator Moore:** I have been listening to your presentation this morning and thinking back to that visit. It just seems to me it would be worth a look.

Anyway, thank you very much.

The Chair: Thank you, Mr. Akehurst.

Senator Sibbeston: As I sit here listening and seeing the bands that are before us, it's obvious that many of you are very developed and advanced. You are certainly not like a typical band up in the North or in the northern parts of the province. Particularly the Tsawwassen, you are in a strategic location along the shore in Vancouver, so your development and your future lies in developing that. You are unique in that regard.

As you develop and as you accomplish your goals, would you say that more and more your dependence on the federal government and AANDC becomes less, and you are more into the private enterprise, private industry, private business world to meet your long-term goals?

Mr. Ward: Yes, I think that's a fair comment. I know that it is a strong location from a strategic perspective today. There are challenges that come with it from the development that has happened around the First Nation, which has impacted traditional activities. I know many members, including the chief, remark on how their ancestors chose that location wisely.

We do see reliance on federal transfers for supporting core programs and services declining over time, and that is a goal of the Nation. The community does want to be self-sufficient because then it opens up more flexibility to make changes to programs such as income assistance or increased education programming to its members and really invest in the social capital of the membership and over time hopefully address what currently exists, which is a socio-economic gap between members and non-members. In the long term, given the realities of funding constraints that exist and challenges in getting funding transfers to meet needs, our approach is strategically to try to use private investment to address those needs in the future.

**Senator Beyak:** Thank you very much for your presentations, gentlemen. I wonder in these last two projects if there has been any discussion with the B.C. government about providing the

Mais puisque vous m'y faites penser, je suis sûr que nous pourrions unir nos forces, et je vais sans tarder prendre contact avec la nation Tsartlip pour voir quels sont les points communs que nous pourrions invoquer afin de débloquer la situation.

Le sénateur Moore : J'ai suivi votre exposé, ce matin, et cela m'a fait penser à notre visite. Je pense que cela vaudrait la peine d'être examiné.

Quoi qu'il en soit, je vous remercie.

Le président : Merci, monsieur Akehurst.

Le sénateur Sibbeston: À mesure que j'assiste aux témoignages des bandes qui comparaissent devant nous, je mesure à quel point vous avez progressé et atteint un degré élevé de développement. Vous ne ressemblez certainement pas à la majorité des bandes qui occupent le Nord en général, ou les régions septentrionales de la province. Je pense en particulier à la nation Tsawwassen, située de façon stratégique sur le littoral de Vancouver. Votre situation est unique, et votre avenir dépend de la mise en valeur de cet emplacement.

Est-il exact de dire qu'à mesure que vous vous développez et que vous atteignez vos objectifs, votre dépendance à l'égard du gouvernement fédéral et d'AADNC diminue et que, de façon concomitante, vous vous intégrez davantage au monde de l'entreprise privée, qu'elle soit industrielle ou commerciale, pour atteindre vos objectifs à long terme?

M. Ward: Oui, je pense que cela reflète la réalité. Je sais que, du point de vue stratégique, notre emplacement est de premier ordre. Cela n'est pas sans soulever certaines difficultés, compte tenu de l'évolution générale de la Première Nation, notamment sous l'angle de l'impact sur les activités traditionnelles. Je sais que nombre de membres, y compris le chef, ont pleinement conscience de la sagesse du choix d'emplacement effectué par leurs ancêtres.

On observe en effet, au fil du temps, une réduction de la dépendance à l'égard des transferts fédéraux pour le soutien aux programmes et services essentiels, et tel est l'objectif de la nation. La collectivité aspire effectivement à l'autonomie, car elle peut ainsi apporter avec plus de facilité les changements jugés nécessaires à des programmes tels que l'aide au revenu ou l'intensification des programmes éducatifs pour ses membres. Cela lui permet d'investir véritablement dans le capital social que représentent ses membres et, en tout cas on l'espère, résoudre sur la longue période les problèmes existants, notamment l'écart socioéconomique entre les membres et les non-membres. À long terme donc, compte tenu des difficultés de financement rencontrées et du mal que l'on a à obtenir des transferts de financement pour répondre aux besoins, notre démarche stratégique consiste à recourir aux investissements privés pour répondre à ces besoins dans l'avenir.

La sénatrice Beyak: Je vous remercie beaucoup de vos exposés. J'aimerais savoir si, s'agissant des deux projets d'auto-ponts qui viennent d'être évoqués, vous êtes entrés en pourparlers avec le

overpasses. It would seem to me that that would be a provincial government job on a major highway like that.

Mr. Ward: I will let Tsawout speak to the overpass. We also have highway improvements that are provincial government. We have had conversations around the provincial government funding some portion of the highways. However, their perspective has been that those improvements wouldn't be necessary if Tsawwassen wasn't driving the need for it. So we are improving their highway currently. I imagine that the others are in the same position.

We have had conversation through the New Building Canada Fund, trying to work with both the province and the federal government to support at least one of these many infrastructure projects. Specifically for us, the one we have tried to work in partnership with the province and federal government on is our water main expansion and integration into the system there. We are trying to work collaboratively with the province.

Senator Beyak: Thank you very much.

The Chair: Did Tsawout wish to make a comment on that?

**Ms. Underwood:** We have been working with the province for over 50 years trying to get funding for that overpass. More recently, our counsellor Allan Claxton met with the province, along with some of our consultants, and presented the Tsawout Initiative that you have in front of you.

We are still in talks right now with the province, and we still feel that they need to come to the table because a promise was made to the Tsawout First Nation when they went through our reserve that they would be providing us access. We feel that we have a strong development plan that could support that overpass, or what they call an underpass, I guess. We are still in talks with the province right now.

Senator Beyak: Thank you very much.

**Senator Enverga:** From what I've heard today, all of you have big plans for your First Nations. My question is more general question.

As you develop your First Nation lands and become self-sufficient in the next few years, you also know that there are a lot of First Nations that have difficulties because of their geographic location. If I may ask, do you think it's fair? Let's say that your First Nation is much improved or self-reliant. Would it be fair to

gouvernement de la Colombie-Britannique. Il me semble que, pour une intervention sur une route aussi importante, c'est une question de ressort provincial.

M. Ward: Je vais laisser la délégation tsawout répondre à propos de l'auto-pont. Nous sommes également aux prises avec des améliorations du segment d'autoroute, et cela relève de la province, et nous avons eu des entretiens portant sur le financement de certaines portions de l'autoroute par le gouvernement provincial. Cependant, dans leur optique, ces améliorations n'auraient pas été nécessaires si les Tsawwassen n'avaient pas insisté pour les obtenir, si bien que nous contribuons à l'amélioration de leur autoroute. J'imagine que d'autres collectivités connaissent une situation analogue.

Nous avons eu des pourparlers par le truchement du Nouveau Plan Chantiers Canada afin d'œuvrer tant avec la province qu'avec le gouvernement fédéral à l'obtention d'un appui portant au moins sur l'un de ces projets d'infrastructure. En ce qui nous concerne en particulier, nous avons essayé d'opérer en partenariat avec les paliers provincial et le fédéral pour l'extension de notre système de conduites principales et à son raccordement au réseau. Donc, nous essayons de collaborer pour ce faire avec la province.

La sénatrice Beyak : Merci beaucoup.

Le président : La délégation tsawout souhaite-t-elle faire des observations sur ce point?

Mme Underwood: Cela fait plus de 50 ans que nous travaillons avec la province afin d'obtenir un financement pour cet autopont. Notre conseiller, Allan Claxton, a rencontré récemment les représentants provinciaux en compagnie de quelques-uns de nos consultants, et ils ont présenté une initiative tsawout qui est sous vos yeux.

Nos pourparlers avec la province se poursuivent à l'heure où je vous parle, et nous continuons de croire qu'ils devraient négocier avec nous, compte tenu de la promesse qui a été faite à la Première Nation Tsawout à l'occasion de la visite dans notre réserve, à savoir que ce passage serait construit. Nous avons d'ailleurs, je crois, un plan de construction très convaincant pour cet autopont, qu'ils appellent aussi, si je ne m'abuse, un passage inférieur. Donc, le dialogue se poursuit actuellement avec la province.

La sénatrice Beyak: Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Enverga: Ce que j'ai entendu aujourd'hui me porte à penser que vous avez tous des plans ambitieux pour vos Premières Nations, et je voudrais poser une question d'ordre plus général.

Vous avez entrepris de mettre en valeur les terres de votre Première Nation et de parvenir à l'autonomie au cours des prochaines années. Vous savez également que bon nombre de Premières Nations ne peuvent nourrir de tels espoirs, du fait des difficultés que pose leur emplacement géographique. Permettezmaybe channel the funding more to the poor First Nations or the ones who need it the most? Would it be fair, do you think, for everybody?

**Mr. Ward:** To a large degree, currently, we stated that that's the framework, particularly as it pertains to infrastructure because the focus is on health and safety, and generally the health and safety priority issues exist in those poorer communities. We have a perspective, particularly as it relates to infrastructure funding, that that is what exists currently, in our view.

It's a challenging question because statutory responsibilities still exist, but, generally, Tsawwassen is looking to move away from reliance on those federal transfers. Federal transfers will decline over time through own-source revenue clawbacks under an own-source revenue agreement. When those monies come back, they come back to AANDC, and they can reallocate those dollars elsewhere. The structure contemplates that taking place.

**Mr. Ledoux:** As far as it goes for the FTA dollars, I don't think Muskeg Lake Cree Nation could ever get away from that transfer. For example, reserves that are potash rich or oil rich have a real, true source of revenue coming in. Based upon the size of our band and the needs, there is absolutely no way that we can ever get away and be self-sustainable.

**Senator Enverga:** But would it be fair if First Nations give away grants to poorer First Nations?

Mr. Ledoux: One of the sore spots I have in my life is, straight across the board, the NRTA under which this government transferred all our natural resources to the province. So with potash sharing or at the RMs, they have way more access to more funds and a sustainable future, but at the same time they have to rely on those dollars. We don't get anything. The only revenue we get is from this department.

Senator Enverga: How about the Tsawout First Nation?

Mr. Pelkey: We're looking at trying to remove ourselves from the equation by economic sustainability within our community. We feel that if there is more economic opportunity for our First Nation to participate in the economy, it really removes our First Nation from the continuous need of funds being injected by AANDC. If we are able to create the economic infrastructure within our community to be self-sustaining, then we actually remove ourselves from the equation of reliance on AANDC funding for everything. That is our goal. I know that's not the same as many First Nations in Canada, but I think that the ones

moi donc une question: pensez-vous que cela soit juste? Imaginons que votre Première Nation réalise des progrès marquants et atteigne peut-être même l'autonomie. Ne serait-il pas juste d'envisager de canaliser davantage le financement en direction des Premières Nations enlisées dans la pauvreté, ou en tout cas celles qui en ont le plus besoin? Ne pensez-vous pas que cela serait plus juste pour tout le monde?

M. Ward: À l'heure actuelle, tel est pour l'essentiel le cadre en vigueur, notamment en ce qui a trait à l'infrastructure. En effet, la priorité va à la santé et à la sécurité, qui sont au premier plan des préoccupations dans ces collectivités touchées par la pauvreté. Notre perspective, plus particulièrement en ce qui a trait au financement de l'infrastructure, c'est de faire avec ce qui existe.

La question est épineuse, car il existe toujours des responsabilités statutaires. Cependant, de manière générale, les Tsawwassen cherchent à s'extirper de la dépendance à l'égard des transferts fédéraux. Avec le temps et grâce à la récupération de nos revenus autonomes du fait de l'accord sur ce point, les transferts fédéraux vont diminuer. Lorsque cet argent est recouvré, il retourne à AADNC qui peut réaffecter les sommes récupérées. La structure envisage ce genre de procédé.

M. Ledoux: Je ne crois pas que la nation crie de Muskeg Lake puisse jamais cesser d'être tributaire de l'argent provenant de l'entente de transferts financiers (ETF). Lorsqu'il y a des gisements de potasse ou de pétrole dans le sous-sol des réserves, c'est là une véritable source de revenu. Mais compte tenu de la taille de notre bande et de ses besoins, nous n'avons absolument aucune chance d'échapper à cette dépendance.

Le sénateur Enverga : Mais serait-il juste de faire en sorte que certaines Premières Nations renoncent aux subventions dans l'intérêt des Premières Nations pauvres?

M. Ledoux: Je puis vous dire que l'une des plaies de ma vie, c'est la Loi sur le transfert des ressources naturelles aux termes de laquelle le gouvernement a transféré la totalité de nos ressources naturelles à la province. Donc, s'agissant du partage de la potasse ou de la gestion des ressources, tout en élargissant considérablement l'accès au financement et, partant, à un avenir plus viable, cela contraint à être tributaires de ces versements. Nous n'obtenons rien, sinon ce que nous octroie ce ministère.

Le sénateur Enverga : Qu'en est-il de la Première Nation Tsawout?

M. Pelkey: Notre collectivité s'efforce d'échapper à cette équation en parvenant à l'autonomie économique durable. Nous pensons que si nous améliorons les perspectives d'activité économique de notre Première Nation, cela nous éloignera du besoin continuel de recevoir des fonds d'AADNC. Si nous réussissons à créer, au sein de notre collectivité, une infrastructure économique autonome et durable, alors nous pourrons échapper à l'orbite des financements continuels d'AADNC pour couvrir tous nos besoins. Tel est notre objectif. Je sais que cela ne vaut pas pour un grand nombre de Premières Nations du Canada, mais je

that have that opportunity should have the opportunity to pursue it in order to lessen the reliance on AANDC funding for all of our infrastructure needs.

**Senator Tannas:** Mr. Ward, in the property development that you're doing, everything that gets handed over or sold is fee simple; is that right?

**Mr. Ward:** No, and that's an important point to clarify. By the Tsawwassen government's own volition, we have chosen to restrict the transferability of the fee simple interest, so it will be a leasehold economy as well.

The Ivanhoé Cambridge mall, for example, is a 99-year leasehold interest that they have purchased and are willing to invest a significant amount of money against, so we've seen very little resistance from the market to that.

Our membership was quite clear that even though the jurisdiction runs with the land and if a non-member happened to owned fee simple, the jurisdiction would still run with the land. They wanted to ensure that as the development took place, the land was still owned by either the Nation or by an individual member. There was integrity to the land base in that sense.

**Senator Tannas:** Very interesting. Thank you, I'm glad I asked that.

For the folks representing Muskeg Lake Cree Nation, can you tell us about the urban reserve? How did it come about? Why did it come about?

**Mr. Ledoux:** The urban reserve came about because of the treaty land entitlement of sections of land that we never surrendered. The reserve was a lot bigger, and the federal government gave us a one-time payout of \$6.8 million, I think. We took some of that money and bought land within the city of Saskatoon and went through the process of making it an urban First Nation.

**Senator Tannas:** What was the thinking behind that decision? What was the plan for that land?

**Mr. Ledoux:** I think I was about 14 years old, back in the day. I couldn't tell you. I could tell you that it was a great move on behalf of our leadership to think that far ahead because now we are starting to see fruition from it.

The land was always zoned industrial. A lot of First Nations are following our model in Saskatchewan, buying up land in and around the cities and following our plan. It's a great revenue maker; it's a good thing. I can't speak to what the thought process was behind it.

crois aussi que celles qui en ont la possibilité devraient saisir l'occasion qui s'offre à elles afin de réduire leur dépendance à l'égard du financement d'AADNC pour couvrir leurs besoins en infrastructure.

Le sénateur Tannas: Monsieur Ward, pouvez-vous confirmer que dans toutes vos transactions immobilières, les transferts de propriété se font exclusivement sous forme de fief simple?

M. Ward: La réponse est non, et elle nécessite un éclaircissement important. Le gouvernement de la nation Tsawwassen a délibérément opté pour une restriction de la transférabilité des intérêts en fief simple, afin de conserver une dimension de tenure à bail.

À titre d'exemple, le mail Ivanhoé Cambridge est cédé à bail pour une période de 99 ans, et pour ce faire, ils sont disposés à investir une somme très substantielle, ce qui démontre que le marché ne s'oppose pas à cette formule.

Les membres de notre collectivité se sont exprimés clairement sur le fait que la compétence juridictionnelle doit rester liée à la terre et que si un non-membre se trouve à être titulaire d'un fief simple, la compétence juridictionnelle n'est pas pour autant dissociée de la terre. Les membres voulaient s'assurer que les activités de mise en valeur laisseraient subsister la propriété entre les mains de la nation ou d'un membre particulier. Dans ce sens, l'intégrité de la base foncière a été maintenue.

Le sénateur Tannas : Voilà qui est très intéressant. Je suis content d'avoir posé cette question et je vous remercie de la réponse.

Je m'adresse à présent à la délégation de la nation crie de Muskeg Lake. Pouvez-vous nous parler de la réserve urbaine, et nous dire comment elle est née et dans quelles circonstances?

M. Ledoux: La réserve urbaine a pour origine le droit foncier conféré par traité sur des portions de terres que nous n'avions jamais cédées. Je rappelle que la réserve était beaucoup plus vaste et que le gouvernement fédéral nous a versé un montant de 6,8 millions de dollars, sauf erreur, sous forme de paiement unique. Avec une partie de cet argent, nous avons acheté des terres dans la ville de Saskatoon et nous avons entrepris de les aménager comme espace d'une Première Nation urbaine.

Le sénateur Tannas : Qu'est-ce qui a inspiré cette décision et quels étaient les projets concernant ces terres?

M. Ledoux: Je crois qu'à l'époque j'avais environ 14 ans, je ne suis plus très sûr, mais je peux vous dire que cela a été une décision admirable de la part de nos dirigeants, qui ont su voir loin, si bien qu'aujourd'hui nous commençons à en recueillir les fruits.

Le terrain a toujours fait l'objet d'un zonage industriel. Toujours est-il qu'un grand nombre de Premières Nations de la Saskatchewan suivent notre exemple, c'est-à-dire qu'elles achètent des terres dans les villes ou à proximité et qu'elles se conforment à notre modèle. C'est une magnifique initiative, car elle génère des revenus, et je vous laisse apprécier la réflexion qui l'a précédée.

**Senator Tannas:** What order of magnitude of own-source revenue would be coming from those lands today?

**Mr. Ledoux:** We do have our own land code as well under the First Nations Land Management Act, and we have fee-forservice. It's more or less business offices, and we're actually in the process of building a new office space. So everything that we have, we have a waiting list for. The majority of our revenue comes from that, and we have other TLE lands in and around farmland.

From our gas stations, we pull in about \$1.2 million each, and we reinvest the majority of everything into developing the rest of the land. But we take back a lot of that revenue to the home community to offset, because the biggest employer is the band. We have 130 positions out there.

**The Chair:** Under the First Nations Fiscal Management Act, do you have the option in Muskeg Lake of levying property taxes?

Mr. Ledoux: Yes, we do.

The Chair: Can you describe what decisions you have taken in that connection?

**Mr. Ledoux:** I couldn't speak to that. We do have a lands guy, but he was away at a conference before we came down here, so I was not able to get the information on that.

**The Chair:** Maybe you could kindly let the committee know whether you have a property tax regime. That would be appreciated.

Mr. Ledoux: Okay.

**Senator Raine:** I have a supplementary question for Mr. Ward. When you got self-government and you put in your land title system, how did it work with the CP holders? Are they restricted in any way of selling their now fee simple land?

Mr. Ward: Yes, the CP interests were replaced with what is called "Tsawwassen fee simple interest," and there is a restriction. That Tsawwassen fee simple interest is registered in the provincial land title office, but the state of title certificate that a Tsawwassen member holds says that that member holds this land in fee simple, and it then says subject to Tsawwassen First Nation laws. There is a notation on title that links to the Land Title Act of B.C. There is a provision in Schedule 1 of the Land Title Act of B.C. where if a First Nation elects to restrict transferability, there is a requirement to have a certificate of transfer that's signed by the First Nation which confirms transferability of the transferee. The land title office will not register a transaction of Tsawwassen

Le sénateur Tannas: Pourriez-vous nous dire l'ordre de grandeur des revenus autonomes que vous tirez aujourd'hui de ces terrains?

M. Ledoux: Nous avons notre propre code foncier en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations, et nous appliquons un paiement à l'acte. Nous offrons principalement de l'espace de bureaux, dont nous construisons actuellement une nouvelle unité. Nous avons une liste d'attente pour tous les éléments de notre parc, et c'est de là que provient la plus grosse partie de nos revenus, sans parler d'autres terrains à caractère agricole pour lesquels nous avons un droit foncier issu de traités.

Nos stations d'essence nous rapportent environ 1,2 million de dollars chacune. Nous réinvestissons la majeure partie de ces recettes dans la mise en valeur du reste de nos terres, mais nous réinjectons également une bonne portion de cet argent au sein de notre collectivité à titre de rééquilibrage, étant donné que la bande représente le principal employeur, avec 130 postes.

Le président : Est-ce que vous êtes habilités, aux termes de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, à percevoir des impôts fonciers à Muskeg Lake?

M. Ledoux: Oui, nous y sommes habilités.

Le président : Pourriez-vous nous dire quelles sont les décisions que vous avez prises à ce propos?

M. Ledoux : Je ne suis pas qualifié pour en parler. Nous avons un responsable de la gestion des terres, mais il a dû partir pour une conférence avant que nous ne nous rendions ici, si bien que je n'ai pas pu recueillir ce type d'information.

Le président : Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir indiquer au comité si vous disposez d'un régime d'impôts fonciers.

### M. Ledoux: C'est noté.

La sénatrice Raine: Je voudrais poser une question complémentaire à M. Ward. Lorsque vous avez obtenu l'autonomie gouvernementale et que vous avez mis en place votre système de titres fonciers, quel a été le sort réservé aux titulaires de certificats de possession? A-t-on restreint d'une façon ou d'une autre leur aptitude à vendre les terres qu'ils détiennent en fief simple?

M. Ward: Oui. Les intérêts exprimés sous forme de certificats de possession ont été remplacés par ce que l'on appelle des « intérêts tsawwassen en fief simple ». Ce régime comporte une restriction, à savoir que l'intérêt en fief simple tsawwassen est enregistré auprès du bureau d'enregistrement des titres fonciers de la province; cependant, le certificat de statut du titre détenu par un membre tsawwassen stipule que ce membre détient la terre en fief simple, mais ajoute la mention « sous réserve de la législation de la Première Nation Tsawwassen ». Il y a donc sur le titre une note qui établit le lien avec la Land Title Act de la Colombie-Britannique; on trouve, dans l'annexe 1 de ladite loi, une disposition selon laquelle lorsqu'une Première Nation décide de

lands unless it's accompanied by a certificate of transfer. It's actually quite an elegant and efficient way of enforcing the restriction on the transferability.

We have this check-in role where if there is a transfer of fee simple, they need to come to us. We confirm their membership or eligibility under our law, and we sign off on it, provide that to the land title office and then they can complete the transaction.

**Senator Raine:** Through that mechanism, then, the CP lands are not being sold to non-members of Tsawwassen?

**Mr. Ward:** They are not. While they are not entitled to sell the fee simple to the open mark market; there's a restricted market for the fee simple. Pursuant to our laws, they are entitled to lease up to a 99-year term with no approvals required from Tsawwassen First Nation or consent from B.C. or Canada.

That decision to remove community approvals on an individual member leasing was a policy choice of the Tsawwassen government and has been important for encouraging their own economic development with their lands.

**Senator Raine:** I'm sure you're familiar with Manny Jules's proposal for fee simple. In a way, this is a similar regime that's in place.

Mr. Ward: There are a lot of similarities. Our perspective on that proposal is that land tenure and fee simple ownership are one piece. The other side that's equally important is the ability to have the jurisdiction as well, and we would certainly be interested in what that proposal looks like. We're sort of past that point, but the jurisdiction is what enabled Tsawwassen to say, "We want the fee simple. We want to own the lands, but we don't want it to be transferred externally. We want to restrict it." They had the jurisdiction to make that decision. Jurisdiction was important from a community buy-in perspective to the whole treaty process, the ability to make those choices.

I don't know the details of that FNPOI, First Nations Property Ownership Initiative, but one of the things we benefited from was integration with an established land title framework. The province recognizing First Nation title and fee simple was very significant. We realized immediate benefits with that arrangement. restreindre la transférabilité, toute cession doit être précédée de la présentation d'un certificat de transfert signé par la Première Nation et confirmant la transférabilité au nouveau titulaire. En d'autres termes, le bureau d'enregistrement des titres fonciers n'enregistrera une transaction portant sur des terres tsawwassen que si elle est accompagnée de ce certificat de transfert. C'est donc une façon à la fois élégante et efficace d'imposer la restriction concernant la transférabilité.

Nous disposons ainsi de ce rôle de contrôle qui oblige les parties à s'adresser à nous en cas de transfert en fief simple. C'est nous qui confirmons leur appartenance ou leur admissibilité aux termes de la loi, et c'est nous qui donnons l'approbation, que nous communiquons au bureau d'enregistrement des titres fonciers qui autorise le parachèvement de la transaction.

La sénatrice Raine: Si je comprends bien, ce mécanisme a pour effet d'empêcher la vente des terres détenues en vertu d'un certificat de possession à des non-membres de la nation Tsawwassen?

M. Ward: C'est bien cela. Ce mécanisme a pour effet d'imposer une restriction aux marchés des fiefs simples. Notre législation autorise la cession à bail locatif pour une période de 99 ans sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'approbation de la Première Nation Tsawwassen ou de la province de la Colombie-Britannique, ou encore du gouvernement canadien.

La décision d'éliminer l'approbation de la collectivité pour la passation de ce genre de bail par un membre particulier de la nation découle d'un choix de politique du gouvernement tsawwassen, qui a fortement encouragé la mise en valeur de leurs terres.

La sénatrice Raine: Je suis sûre que vous avez connaissance de la proposition de Manny Jules concernant le fief simple. D'une certaine façon, il s'agit d'un régime analogue.

M. Ward: Il y a en effet un grand nombre de points communs. S'agissant de cette proposition, nous pensons que la propriété foncière et le fief simple s'équivalent. L'autre volet important, c'est le fait de conserver la compétence; c'est pourquoi cette proposition ne manque pas de nous intéresser. Nous avons peutêtre dépassé ce stade, mais c'est le maintien de la compétence qui a permis à la nation Tsawwassen de dire : « Nous voulons le fief simple. Nous voulons être propriétaires de nos terres, mais nous ne voulons pas de transferts vers l'extérieur. Nous allons restreindre ces transactions. » Ils avaient donc la compétence permettant de prendre cette décision, et c'était là un élément important pour convaincre la collectivité d'adhérer à l'ensemble du processus de traités, je veux parler de la possibilité de faire de tels choix.

Je ne suis pas au fait des détails de l'Initiative sur le droit de propriété des Premières Nations (FNPOI), mais nous avons, entre autres, bénéficié de l'intégration à un cadre déjà établi de titres fonciers. La reconnaissance par la province du titre de la Première Nation et du fief simple a été un pas extrêmement important, et cette entente nous a apporté des avantages immédiats.

If you are setting up a separate land title system that cuts across a pan-national system, it might take a bit of time to develop investor confidence that this title system is in fact credible. You can rely on the interests registered there and invest against those interests. Those kinds of things might take time.

From our perspective, we realize it may not be popular with a lot of First Nations to integrate in with the provincial framework, but that certainly has been beneficial to us.

Senator Dyck: I want to follow up on something that Mr. Ledoux said when he was answering a question from Senator Enverga. He was talking about own-source revenue and that the money transferred to First Nations from the federal government is somewhat equivalent to resource revenue sharing. I'm wondering if anyone has looked at the equivalency of that in terms of dollar value and whether or not you have considered pitching the idea that if you were given a share of resource revenues, then that would replace federal transfer agreements.

**Mr. Ledoux:** We're definitely looking at it. Again, that speaks to a treaty issue, which is something that would be under the FSIN's jurisdiction.

When it comes to own-source revenue, I'm not sure which formula that the department uses to be able to come down and tell us, "This is how much money you're going to get this year." In terms of that, we have a soft number here. I think we get about \$6.2 million from the federal government every year, but our actuals are \$10.5 million. We actually bring in about \$4 million of own-source revenue from outside projects.

**Senator Dyck:** I know there is an oil and gas act. I don't know the exact title or even necessarily what it does, but I'm wondering if you have looked at whether under that act you are able to access some of the resources from oil and gas development on your own land or even on provincial land?

**Mr. Ledoux:** We do not have any oil or gas caches within our own lands. I don't know if we are looking to buy more shortfall acres. I know that we have a lot of money to buy more land. I believe that we were looking in the Swift Current area to purchase land just for that purpose, but it's something that has to be strategic.

We talked here, and Colin spoke to taking it out of the membership's hands. Everything we do, we have to go through our membership first before we make purchases like that. We are very democratic and open that way to make sure we are meeting the needs of our community.

Lorsqu'on entreprend de mettre sur pied un régime de titres fonciers distinct en vue de l'appliquer à l'ensemble du pays, il faut s'attendre à ce que les investisseurs mettent un certain temps à placer leur confiance dans ce régime et à s'y fier suffisamment pour investir dans de tels intérêts. Cela peut prendre du temps.

Nous comprenons parfaitement que l'intégration au cadre provincial de titres fonciers risque d'être mal reçue par un grand nombre de Premières Nations, mais nous en avons tiré un profit indéniable.

La sénatrice Dyck: J'aimerais revenir sur ce qu'a déclaré M. Ledoux en réponse à une question du sénateur Enverga. Il s'agissait des revenus autonomes et du transfert, aux Premières Nations, des sommes encaissées par le gouvernement fédéral: une sorte de partage des revenus des ressources, en somme. Je me demande si quelqu'un s'est penché sur l'équivalence d'un tel mécanisme en valeur monétaire, et si vous avez envisagé de proposer l'idée de vous octroyer une part des revenus des ressources, à titre de remplacement des accords de transferts au niveau fédéral.

**M. Ledoux :** C'est sans aucun doute une chose que nous envisageons, mais une fois de plus, cela touche le domaine des traités, qui relève de la compétence de la FSIN.

S'agissant des recettes autonomes, je ne sais pas trop quelle formule le ministère utilise pour fixer le montant qu'il nous alloue chaque année. Le chiffre dont nous disposons est imprécis. Je crois que nous recevons chaque année environ 6,2 millions de dollars du gouvernement fédéral, mais nos factures s'élèvent à 10,5 millions de dollars, ce qui nous oblige à prélever environ 4 millions de dollars de revenus autonomes provenant de projets extérieurs.

La sénatrice Dyck: Je sais qu'il existe une loi régissant l'exploitation du pétrole et du gaz, dont je ne connais ni le titre ni la teneur exacts, mais j'aimerais savoir si vous l'avez examinée afin de déterminer si vous pourriez obtenir une partie des ressources découlant des gisements de pétrole et de gaz sur vos propres terres, voire sur des terres provinciales?

M. Ledoux: Nous n'avons pas de gisement de pétrole ni de gaz sur nos terres et je ne sais pas si nous envisageons d'acheter des superficies de complément. Je sais que nous avons des fonds importants destinés à l'achat de terres, et que nous avions envisagé de faire des acquisitions foncières dans le secteur de Swift Current. Mais il faut que cela s'inscrive dans une stratégie.

Nous en avons parlé, et Colin a décrit la façon dont on ne saurait dessaisir les membres de ce genre de questions. Tout ce que nous entreprenons doit être au préalable autorisé par nos membres, et il en va de même pour ce genre d'acquisitions. Nous sommes une collectivité extrêmement démocratique et transparente, car nous tenons à répondre aux besoins de nos membres.

**The Chair:** Hearing no more questions, I would like to sincerely thank all of you. This has been a most informative panel for us, and we really appreciate the effort you have put into your presentations.

I'd like to thank you all on behalf of the committee, and especially to Chief Underwood and his team for getting up so early this morning to join us. It has been very valuable.

(The committee adjourned.)

## OTTAWA, Wednesday, April 1, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 7:48 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. 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, via CPAC or the Web.

My name is Dennis Patterson. I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I represent Nunavut in the Senate.

Our mandate is to examine proposed legislation and matters relating to the Aboriginal Peoples of Canada generally. This evening, we are 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 and community infrastructure, and on innovative opportunities for financing, including more effective collaborative strategies. We have completed our hearings on housing and are now in the last stages of our study on infrastructure.

Today we will hear from three witnesses representing the National Research Council of Canada. The NRC provides Canadian firms with research and development support in order for them to bring new technologies to market. Of interest to the committee tonight is the NRC's information relating to building codes and to innovative building materials and products that might be of interest to First Nations.

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

Senator Moore: Wilfred Moore from Nova Scotia.

**Senator Sibbeston:** Nick Sibbeston from the Northwest Territories.

Le président: Étant donné qu'il n'y a plus de questions, je voudrais remercier très vivement tous les participants. Cette séance de comparution a été extrêmement enrichissante pour nous, et nous avons beaucoup apprécié la qualité de vos exposés.

Je remercie donc toutes les délégations au nom des membres du comité, et en particulier le chef Underwood et son équipe qui se sont levés bien tôt ce matin pour être des nôtres. Leur contribution a été précieuse.

(La séance est levée.)

# OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> avril 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 19 h 48, 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 aux honorables sénateurs et aux membres du public qui sont présents à notre réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones ou qui nous regardent sur CPAC ou sur le Web.

Je m'appelle Dennis Patterson et j'ai le privilège de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je représente le Nunavut au Sénat.

Notre mandat est d'examiner les projets de loi et les questions concernant les peuples autochtones du Canada en général. Ce soir, nous sommes heureux d'entendre des témoignages sur un ordre de renvoi précis qui nous autorise à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves et d'éventuelles solutions à ces problèmes, notamment en matière de logement, d'infrastructure communautaire, de façons novatrices d'obtenir du financement et de stratégies de collaboration plus efficaces. Nous avons terminé nos audiences sur le logement et nous entamons les dernières étapes de notre étude sur l'infrastructure.

Aujourd'hui, nous entendrons trois témoins représentant le Conseil national de recherches du Canada. Le CNRC fournit aux entreprises canadiennes du soutien en matière de recherche et développement, afin de leur permettre d'offrir de nouvelles technologies sur le marché. Ce soir, les membres du comité auront l'occasion d'obtenir des renseignements du CNRC sur les codes du bâtiment et sur les produits et matériaux de construction novateurs qui pourraient intéresser les Premières Nations.

Avant d'entendre les témoignages, j'aimerais 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.

Senator Dyck: Lillian Dyck from Saskatchewan.

Senator Watt: Charlie Watt from Nunavik. Senator Beyak: Lynn Beyak from Ontario.

Senator Enverga: Tobias Enverga from Ontario.

Senator Greene Raine: Nancy Greene Raine from British

Senator Tannas: Scott Tannas from Alberta.

The Chair: Members of the committee, I know you will help me to welcome our guests this evening from the National Research Council of Canada: Mr. John R. McDougall, President, Executive Offices; Mr. Michael Swinton, Research Officer, Building Envelope and Materials, Construction; and Mr. Philip Rizcallah, Manager, Canadian Codes Centre, Construction.

Thank you for appearing to assist the committee. We look forward to your presentation, which will be followed by questions from senators. Please proceed, Mr. McDougall.

John R. McDougall, President, Executive Offices, National Research Council of Canada: Thank you, Mr. Chair. Good evening. As has been noted, I'm John McDougall, President of the National Research Council of Canada.

### [Translation]

Thank you for inviting me here to speak today; I hope that our discussion will make a contribution to the committee's deliberations.

# [English]

I hope that all of our remarks will be helpful to you this evening. I'm here to look pretty, mostly. I have my real experts beside me: Philip Rizcallah and Michael Swinton. They're the experts of the building code and construction technologies activities of the National Research Council. We will be looking mostly to them. I believe that Philip appeared last February in earlier deliberations of the committee.

We all know that Aboriginal communities are growing rapidly. As your interim report observed, many of these communities confront serious challenges with respect to the availability and condition of their housing and related infrastructure.

# [Translation]

To begin, I would like to take a few minutes to remind committee members about the mandate of the National Research Council of Canada. La sénatrice Dyck: Lillian Dyck, de la Saskatchewan.

Le sénateur Watt : Charlie Watt, du Nunavik. La sénatrice Beyak : Lynn Beyak, de l'Ontario.

Le sénateur Enverga: Tobias Enverga, de l'Ontario.

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

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta.

Le président: Mesdames et messieurs les membres du comité, je sais que vous vous joignez à moi pour souhaiter la bienvenue aux représentants du Conseil national de recherches du Canada: M. John R. McDougall, président, Bureaux administratifs, M. Michael Swinton, agent de recherche, Matériaux et enveloppe du bâtiment, Construction; et M. Philip Rizcallah, gestionnaire, Centre canadien des codes, Construction.

Je vous remercie de comparaître pour aider les membres du comité. Nous avons hâte d'entendre votre exposé; les sénateurs vous poseront ensuite des questions. Monsieur McDougall, vous avez la parole.

John R. McDougall, président, Bureaux exécutifs, Conseil national de recherches du Canada: Merci, monsieur le président. Bonsoir. Comme il a été indiqué, je suis John McDougall, président du Conseil national de recherches du Canada.

#### [Français]

Je vous remercie de m'avoir invité à prendre la parole, ici, aujourd'hui, et j'espère que notre discussion contribuera aux délibérations du comité.

### [Traduction]

J'espère que tous nos commentaires vous seront utiles. Je suis surtout ici pour bien paraître, car les vrais spécialistes sont à mes côtés; il s'agit de Philip Rizcallah et de Michael Swinton. Ce sont les spécialistes des activités liées aux technologies de la construction et au code du bâtiment au Conseil national de recherches du Canada. Ils livreront la plus grande partie du témoignage. Je crois que Philip a comparu en février dernier lors d'une réunion précédente du comité.

Nous savons tous que les collectivités autochtones s'agrandissent rapidement. Comme vous l'avez indiqué dans votre rapport provisoire, un grand nombre de ces collectivités sont confrontées à de graves défis en ce qui concerne l'offre et l'état des logements et de l'infrastructure connexe.

### [Français]

Pour commencer, j'aimerais prendre quelques minutes pour rappeler aux membres du comité le mandat du Conseil national de recherches du Canada.

### [English]

We obviously don't address the policy aspects of some of these challenges, but I'm confident that with the people we have here tonight we will be able to share their knowledge and experience to assist and inform the committee as it considers those topics. I will pay particular attention to those related to housing, infrastructure, safety and our involvement in remote and rural areas. These are places where I think we can help you out. We provided a short summary of some of the areas in which we work that might give you some thoughts about areas you wish to pursue more explicitly.

NRC's mandate is essentially to support economic growth through development and to do-risk technology development for industry and government. In that sense, we work with a lot of companies, but we also work in strict technology development that is used to improve the performance of existing products, underpin their development and help to produce innovative new products. In that respect, we work with a lot of suppliers to the construction industry to ensure that their products perform to specifications and to demonstrate that they will actually meet building codes, energy codes, fire codes and so on.

NRC is also the coordinator and custodian of Canada's model building code. This model code, and I emphasize the word "model," is developed in collaboration with regulators, manufacturers, inspectors and builders along with the input of NRC experts. I use the word "model" because code application is actually not a federal responsibility; as a result, the work we do does not carry the aura of federal law. A model code actually provides a foundation and encourages common standards. Provincial governments or other jurisdictions can choose to endorse or adapt the model code, or they can modify it, or they can establish independent standards.

Regulation of building construction and safety on First Nations reserves, specifically residential homes, is not regulated, for the most part, through provincial jurisdictions. The responsibility rests with the band council or the chief. On some reserves, there may be agreements with provincial or federal bodies to receive consultative service. Although most band councils try to adhere to provincial or national codes, the degree of administration and enforcement of these codes varies dramatically depending on the reserve, even if they have chosen to nominally adopt them.

Many jurisdictions across Canada adopt the model code as their own. Some modify it to reflect special regional needs, and some choose to go their own way. Increasingly, it is becoming the national standard. That means it is being adopted more or less intact. Codes evolve based on experience and on product

### [Traduction]

Manifestement, nous n'abordons pas les éléments politiques de certains de ces défis, mais je n'ai aucun doute que les spécialistes présents ce soir seront en mesure de partager leurs connaissances et leur expérience pour informer et aider les membres du comité relativement à leur étude sur ces sujets. Je porterai une attention particulière aux éléments liés au logement, à l'infrastructure, à la sécurité et à nos interventions dans les régions éloignées et rurales. À mon avis, ce sont des domaines dans lesquels nous pouvons vous aider. Nous vous avons fourni un résumé de certains des domaines dans lesquels nous travaillons; ce résumé peut vous donner des pistes de sujets à approfondir.

Le mandat du CNRC vise essentiellement à appuyer la croissance économique par l'entremise du développement et de la mise au point de technologies sans risque pour l'industrie et le gouvernement. Nous collaborons donc avec un grand nombre d'entreprises, mais nous travaillons également à la mise au point de technologies utilisées pour améliorer le rendement de produits existants, pour soutenir leur développement et pour aider à la création de nouveaux produits novateurs. À cet égard, nous collaborons avec de nombreux fournisseurs de l'industrie de la construction pour veiller à ce que leurs produits fonctionnent comme prévu et pour démontrer qu'ils respecteront les codes du bâtiment, les codes de l'énergie, les codes de prévention des incendies, et cetera.

Le CNRC est également le coordonnateur et le gardien du code modèle du bâtiment du Canada. Ce code modèle, et j'insiste sur le mot « modèle », est élaboré en collaboration avec des organismes de réglementation, des fabricants, des inspecteurs et des constructeurs, en utilisant la contribution des spécialistes du CNRC. J'utilise le mot « modèle », car l'application du code ne relève pas du gouvernement fédéral. Par conséquent, le travail que nous effectuons ne profite pas de l'influence des lois fédérales. Un code modèle fournit un fondement et favorise des normes communes. Les gouvernements provinciaux ou d'autres compétences peuvent choisir de sanctionner ou d'adapter le code modèle, ou ils peuvent le modifier ou établir des normes indépendantes.

La plus grande partie de la construction de bâtiments et de la sécurité dans les réserves des Premières Nations, surtout en ce qui concerne les logements, ne sont pas réglementées par les provinces. Cette responsabilité revient au conseil de bande ou au chef. Certaines réserves ont conclu des ententes avec des organismes provinciaux ou fédéraux qui offrent des services de consultation. Même si la plupart des conseils de bande tentent d'adhérer aux codes provinciaux ou nationaux, la mesure dans laquelle ces codes sont administrés ou appliqués varie énormément selon la réserve même si, en théorie, ses membres ont choisi de les adopter.

De nombreuses provinces du Canada ont adopté le code modèle. Certaines d'entre elles le modifient pour refléter des besoins régionaux particuliers, et d'autres choisissent de l'adapter à leur façon. De plus en plus, il s'agit de la norme nationale, ce qui signifie qu'il est adopté plus ou moins dans son intégralité. Les

innovation, with a major update occurring every five years. That approach provides a reasonable compromise between stability, flexibility and economic considerations. In extreme circumstances, a model code element could be changed quickly, especially if a safety-oriented deficiency is identified that has the potential for serious impacts.

Codes are not typically retroactive since it isn't economically feasible to retrofit existing buildings every time a change is made in the code. A jurisdiction may choose to update a requirement at any time, and it also has the authority to do so retroactively if it sees fit to do so. It is also important to remember that a code does not guarantee any particular outcome. It has to be used taking into account the specific situation and circumstance in which it is applied. Practical methods to build to code requirements and to enforce codes are required; and appropriate cost-effective building products must be available. The two have to go in lockstep, as you can imagine.

A builder may not follow the code. If a deficiency is not picked up by an inspector, it may well lead to problems such as leakage and mould, excessive energy losses, ventilation or air quality problems and so on. Inadequate maintenance can also lead to the same result.

That, I hope, gives you a basic framework in which to consider your questions tonight. We will do our best to answer anything that you may wish to put before us.

Senator Enverga: Thank you for the presentation. From what I heard and read, I notice that some provinces have modified the National Building Code for their jurisdictions. The committee has heard that building codes may not be appropriate for all First Nations. How flexible is the building code in allowing for building practices that can adapt to the various climatic and geographical needs, such as northern housing?

Philip Rizcallah, Manager, Canadian Codes Centre, Construction, National Research Council of Canada: The National Building Code, as Mr. McDougall mentioned, is adopted by the provinces. In some cases, provinces will take the code and adopt it in its entirety. In some cases, they will modify that code to reflect or adapt to geographical needs. In B.C., for example, they will modify the code and possibly introduce more seismic requirements or more stringent seismic requirements. In northern climates, they may introduce more stringent requirements for heating or for permafrost. The code is designed such that it can be modified and adapted to suit any geographical situation.

codes évoluent en fonction de l'expérience et des innovations en matière de produits, et on effectue une mise à jour majeure tous les cinq ans. Cette approche offre un compromis raisonnable entre la stabilité, la souplesse et les considérations économiques. Dans des circonstances extrêmes, un élément du code modèle pourrait être modifié rapidement, surtout si on repère un défaut lié à la sécurité qui peut entraîner des conséquences graves.

Les codes ne s'appliquent habituellement pas de façon rétroactive, car il n'est pas possible, pour des raisons économiques, de moderniser des édifices chaque fois qu'un changement est apporté au code. Une province peut décider de mettre une exigence à jour à n'importe quel moment, et elle a également le pouvoir de l'appliquer rétroactivement si elle le juge nécessaire. Il est également important de se rappeler qu'un code ne garantit aucun résultat précis. Il doit être utilisé en fonction de la situation et des circonstances particulières qui requièrent son application. Il est nécessaire d'adopter des méthodes pratiques pour mener les travaux de construction conformément aux exigences du code et pour mettre en œuvre ces dernières. Il faut également que des produits de construction appropriés et économiques soient offerts. Ces deux éléments sont indissociables, comme vous pouvez l'imaginer.

Il se peut qu'un constructeur ne suive pas le code. Un défaut qui n'est pas décelé par un inspecteur pourrait causer des problèmes, notamment des fuites et de la moisissure, des pertes excessives d'énergie, des problèmes liés à la ventilation ou à la qualité de l'air, et cetera. Un entretien inadéquat peut produire les mêmes résultats.

J'espère que cela vous fournit un cadre de base qui vous aidera à préparer vos questions. Nous ferons de notre mieux pour répondre à ces questions.

Le sénateur Enverga: Je vous remercie de votre exposé. Au cours de conversations et de lectures, j'ai remarqué que certaines provinces ont modifié le Code national du bâtiment. Les membres du comité ont entendu dire que les codes du bâtiment ne sont peut-être pas appropriés pour toutes les Premières Nations. Dans quelle mesure le Code du bâtiment permet-il le recours à des pratiques en matière de construction qui peuvent s'adapter aux divers besoins climatiques et géographiques, notamment en ce qui concerne les logements dans le Nord?

Philip Rizcallah, gestionnaire, Centre canadien des codes, Construction, Conseil national de recherches du Canada: Le Code national du bâtiment, comme l'a mentionné M. McDougall, est adopté par les provinces. Dans certains cas, les provinces adopteront le code dans son intégralité. Dans d'autres cas, elles modifieront le code pour qu'il reflète les besoins géographiques ou qu'il s'adapte à ces derniers. Par exemple, en Colombie-Britannique, on modifiera le code et on introduira possiblement des exigences supplémentaires ou plus rigoureuses en matière de prévention des séismes. Dans les climats nordiques, on peut introduire des exigences plus rigoureuses en ce qui concerne le chauffage ou le pergélisol. Le code est conçu de façon à être modifié et adapté pour correspondre à toutes les situations géographiques.

**Senator Enverga:** Is the National Building Code flexible enough? Have you found a code for log cabins, houses made of logs, or such buildings?

Mr. Rizcallah: Our code doesn't deal specifically with log houses, but what it does do is reference a CSA standard, the Canadian Standards Association. You would have to build and design to a specific standard referenced within our code. That's for the log cabin itself, and then features within that cabin would have to meet the requirements of the building code. It is adaptable to that.

Senator Enverga: It is adaptable to that?

Mr. Rizcallah: Yes.

**Senator Enverga:** At the same time, the beauty about log cabins is you can build it from the resources around the area and community. Have you found any sort of great applications for these log cabins? How would you rate log cabins as —

Senator Raine: Log homes.

**Mr. Rizcallah:** Log homes. I don't know. I'm not quite sure what you mean by how would we rate log homes.

**Senator Enverga:** You have the National Building Code. How does the National Building Code —

Mr. Rizcallah: The National Building Code won't differentiate whether you build with plastic logs or regular timber. You still have to build to minimum requirements. As an example, we recently introduced a national energy code for homes, and the log-home industry came to us and said, "You are imposing requirements for insulation of these walls and ceilings that we can't necessarily meet because of the nature of the construction." The code did adapt to allow them to continue building these and using these. They were adaptable for that need.

You are not necessarily going to meet every requirement that you will find in the National Building Code, but you will meet the minimum requirements.

The Chair: Just to follow up on that, we note from your handout that the National Research Council has engaged First Nations in the last two years regarding the feasibility of adapting national model codes for First Nations. Can you give us more detail on what you have done in that respect, please, either now or later?

Mr. Rizcallah: Within the last two years, we were approached by one of the band councils, one of the associations. I do apologize, but I can't remember which one it was. They asked us if we could take the National Building Code Part 9, which is the part that deals with residential homes and small buildings, but primarily for residential homes, and they asked whether we could

Le sénateur Enverga: Le Code national du bâtiment est-il suffisamment adaptable? Avez-vous trouvé un code pour les cabanes en bois rond, c'est-à-dire des maisons construites en rondins, ou pour des édifices semblables?

M. Rizcallah: Notre code ne vise pas directement les cabanes en bois rond, mais il renvoie à une norme de la CSA, l'Association canadienne de normalisation. Il faudrait la construire et la concevoir selon une norme précise à laquelle renvoie notre code. Cela s'applique à la cabane en bois rond, et ensuite, des caractéristiques de cette cabane devront satisfaire à des exigences du code du bâtiment. On peut l'adapter dans ce cas.

Le sénateur Enverga : On peut l'adapter dans ce cas?

M. Rizcallah: Oui.

Le sénateur Enverga: De plus, ce qui est bien avec les cabanes en bois rond, c'est qu'on peut les construire à partir des ressources disponibles dans la région et la collectivité. Avez-vous trouvé d'excellentes applications pour ces cabanes en bois rond? Comment évalueriez-vous les cabanes en bois rond en tant que...

La sénatrice Raine : Les maisons en bois rond.

**M. Rizcallah:** Les maisons en bois rond. Je ne sais pas. Je ne suis pas certain de ce que vous entendez par la façon dont nous évaluons les maisons en bois rond.

Le sénateur Enverga : Vous avez le Code national du bâtiment. Comment le Code national du bâtiment...

M. Rizcallah: Le Code national du bâtiment ne fait pas la différence entre l'utilisation de rondins en plastique ou en bois ordinaire. Vous devez tout de même respecter les exigences minimales. Par exemple, nous avons récemment présenté un code national de l'énergie pour les logements, et les représentants de l'industrie des maisons en bois rond nous ont signalé qu'ils ne pouvaient pas satisfaire aux exigences en matière d'isolation pour les murs et les plafonds, en raison de la nature de la construction. Le code a été adapté pour leur permettre de continuer à construire ces maisons et à les utiliser. Il a donc été possible de l'adapter en fonction de ce besoin.

Vous ne satisferez pas nécessairement à toutes les exigences qui se trouvent dans le Code national du bâtiment, mais vous satisferez aux exigences minimales.

Le président: À cet égard, nous avons lu dans votre document que le Conseil national de recherches du Canada avait discuté avec les Premières Nations, ces deux dernières années, au sujet de la possibilité d'adapter les modèles de codes nationaux à leurs besoins. Pourriez-vous nous donner davantage de détails sur les mesures prises à cet égard, ou sur celles qui seront prises plus tand?

M. Rizcallah: Ces deux dernières années, l'un des conseils de bandes, l'une des associations, a communiqué avec nous. Je m'excuse, mais je ne peux pas me souvenir de son nom. On nous a demandé si nous pouvions prendre la partie 9 du Code national du bâtiment, c'est-à-dire la partie qui concerne les logements et les petits édifices, mais surtout les logements, et si nous pouvions

take the illustrated guide, which is a guide that aids and complements that part of the code, and tailor it so that they could use it on their reserves, on their lands. We have had some dialogue with them, and that dialogue has not materialized. It stopped.

What they were asking for was to take the cover off that guide, put their cover on it and modify some of the sections so it would be easier for their designers, their builders, to apply the requirements of the code.

**Senator Dyck:** In your material, you also talk about developing different ways of suppressing fires. On this committee, we have heard about a number of children who have died in fires, usually in the northern or remote parts of the country.

Someone mentioned to me that they thought there was some kind of powder that could be used rather than water, and I don't know if that's true or not. That would be part of the question. In your information, you are talking about using the compressed-air foam, CAF, technology as an alternative. I am wondering whether that kind of technology would be fairly easy to obtain. Would it be cheaper? Would it be much more accessible to people who live in remote areas so that they would be able to put out a fire at an earlier time, say before the firefighters actually got there? Would they be able to contain it a bit with that technology?

Michael Swinton, Research Officer, Building Envelope and Materials, Construction, National Research Council of Canada: Yes, excellent question. The CAF technology was developed at the National Research Council and was licensed and is a commercially available product. The NRC also performed some tests with the foam in an actual house in Yellowknife.

It is not a powder, but the foaming technology greatly expands the ability of this product to put out a fire without much use of water. I think that's important in many communities that may not have the water pressure or the large supplies of water to put out a fire.

The tests, in fact, were quite successful. They allowed the fire to grow beyond what a detector might have been involved in, and even then it was able to put out the fire. This is a promising technology for the North because of limited water resources and firefighting capability that may be some distance away.

**Senator Dyck:** Have you been sharing this information with Aboriginal Affairs, or is there a way you can get the knowledge out to various remote communities?

**Mr. Swinton:** It is something we have been mentioning in consultation. We have a broad number of technologies that we discuss.

adapter le guide illustré, c'est-à-dire un guide qui complète cette partie du code, afin que les Premières Nations puissent l'utiliser dans leurs réserves et sur leurs terres. Nous avons établi un dialogue avec leurs représentants, mais il a été interrompu avant d'arriver à une conclusion concrète.

Ils souhaitaient que nous remplacions la couverture de ce guide par leur couverture et que nous modifiions certaines des parties, afin d'aider leurs concepteurs et leurs constructeurs à satisfaire aux exigences du code.

La sénatrice Dyck: Dans votre document, vous parlez également de mettre au point différents moyens d'éteindre les incendies. Les membres de notre comité ont entendu parler de plusieurs enfants qui sont décédés dans des incendies, habituellement dans les régions nordiques ou isolées du pays.

Une personne m'a dit qu'il existait un certain type de poudre qui pourrait être utilisé au lieu de l'eau, et je ne sais pas si c'est vrai. Cela fait partie de ma question. Dans vos documents d'information, vous parlez de la mousse à air comprimé, une technologie qui peut servir de solution de rechange. J'aimerais savoir si cette technologie est facile à obtenir. Serait-elle plus économique? Serait-elle plus accessible aux gens qui vivent dans les régions éloignées, afin qu'ils puissent éteindre un incendie plus rapidement, par exemple avant que les pompiers soient sur place? Cette technologie permettrait-elle de ralentir la progression de l'incendie?

Michael Swinton, agent de recherche, Matériaux et enveloppe du bâtiment, Construction, Conseil national de recherches du Canada : Oui, c'est une excellente question. La technologie de la mousse à air comprimé a été mise au point au Conseil national de recherches du Canada et elle a été homologuée; c'est donc un produit commercial. Le CNRC a également effectué certains tests sur cette mousse dans un logement de Yellowknife.

Il ne s'agit pas d'une poudre, mais la technologie qui a permis de créer cette mousse augmente énormément la capacité du produit d'éteindre un incendie sans utiliser une grande quantité d'eau. Je crois que c'est important dans de nombreuses collectivités qui n'ont peut-être pas la pression d'eau ou la quantité d'eau nécessaire pour éteindre un incendie.

En fait, les tests ont été très concluants. On a laissé l'incendie se propager au-delà du niveau détecté par un détecteur, et même dans ce cas, la mousse est parvenue à éteindre le feu. C'est une technologie prometteuse dans le Nord, où les ressources en eau sont limitées et où la capacité en matière de lutte contre les incendies peut se trouver à une certaine distance.

La sénatrice Dyck: Avez-vous transmis ces renseignements à Affaires autochtones ou y a-t-il une façon de communiquer cette information aux diverses collectivités éloignées?

M. Swinton: Nous l'avons mentionné dans le cadre des consultations. Nous discutons d'un large éventail de technologies.

Last fall, we formed an ad hoc technical committee on northern housing and infrastructure, and we coordinate with Aboriginal Affairs on that committee, as well as Natural Resources Canada and CMHC. I can make a point at our next meeting to highlight the value of this technology in northern applications.

**Senator Raine:** Could you describe the technology? Is this a fire extinguisher or a pumper truck?

**Mr. Swinton:** It is technology that is hooked up to a sensor so that it is more like a sprinkler system in the house. The problem with sprinkler systems is that they're expensive, they require water, the water might freeze, and if left too long then the water destroys the house if the fire doesn't. The CAF technology is more efficient in those regards.

**Senator Raine:** This would be automatically deployed when it detects heat or something like that?

Mr. Swinton: That's correct.

**Senator Raine:** If you had a pot burning on a stove, you could set it off?

**Mr. Swinton:** That's correct. That's a good example. That was the example that was used in the test in Yellowknife.

Senator Raine: It is not a portable unit you would go get and —

**Mr. Swinton:** I don't know the answer to that. I can make the answer to that available to the committee. We have experts who have not only developed the technology but also seen the technology to commercialization, and I am uncertain as to the various products that are available that are based on this technology.

**Senator Raine:** Maybe it would be good to give us a link to the commercial applications. Thank you.

**Senator Dyck:** Can it be installed in an older home fairly easily, as a retrofit?

**Mr. Swinton:** This is not my area of expertise, so I'm not familiar with the detail. I'm familiar only with the broad technology and the fact that it has undergone tests. The local fire marshal has looked at the product, looked at the results of these tests and so on. That's the limit of my knowledge on this technology.

**Mr. McDougall:** What we can do for the committee is make available who the licensee is that's actually deploying it and give you some connections to their contact information.

The Chair: Would you please do that through the clerk?

Mr. McDougall: Sure.

L'automne dernier, nous avons formé un comité technique spécial sur l'infrastructure et les logements dans le Nord, et ses membres travaillent de concert avec Affaires autochtones, ainsi qu'avec Ressources naturelles Canada et la SCHL. Je peux m'assurer de souligner la valeur de cette technologie pour le Nord lors de notre prochaine réunion.

La sénatrice Raine: Pourriez-vous décrire cette technologie? S'agit-il d'un extincteur d'incendie ou d'un camion-pompe?

M. Swinton: C'est une technologie liée à un détecteur, et il s'agit donc plutôt d'un système de gicleurs installé dans le logement. Le problème avec les systèmes de gicleurs, c'est qu'ils sont dispendieux, ils nécessitent de l'eau, et cette eau peut geler, et si on la laisse trop longtemps dans les tuyaux, elle peut détruire la maison si l'incendie ne le fait pas. La technologie de mousse à air comprimé est plus efficace à cet égard.

La sénatrice Raine: Ce système s'enclencherait automatiquement lorsqu'il détecte de la chaleur ou quelque chose de semblable?

M. Swinton: C'est exact.

La sénatrice Raine: Est-ce qu'un chaudron qui brûle sur une cuisinière pourrait activer le système?

**M.** Swinton : Oui. C'est un bon exemple. C'est l'exemple qui a été utilisé dans le test mené à Yellowknife.

La sénatrice Raine : Il ne s'agit pas d'une unité portative qu'il faut aller chercher et...

M. Swinton: Je ne connais pas la réponse à cette question. Je peux faire parvenir la réponse aux membres du comité. Nos spécialistes ont non seulement mis au point cette technologie, mais ils ont également veillé à sa commercialisation, et je ne connais pas tous les produits offerts qui découlent de cette technologie.

La sénatrice Raine : Il serait peut-être bien de nous fournir un lien vers les produits commerciaux. Merci.

La sénatrice Dyck : Ce système s'installe-t-il assez facilement dans un logement plus ancien, par exemple dans le cadre d'une modernisation du logement?

M. Swinton: Ce n'est pas mon domaine d'expertise, et je ne connais donc pas bien les détails. J'ai seulement une connaissance générale de cette technologie et des tests qu'on a menés à cet égard. Le commissaire aux incendies de la région a examiné le produit, a étudié les résultats de ces tests, et cetera. C'est tout ce que je sais au sujet de cette technologie.

**M. McDougall :** Nous pouvons communiquer au comité le nom du titulaire de la licence, qui s'occupe en fait du déploiement de la technologie, et ses coordonnées.

Le président : Pourriez-vous le faire par l'entremise de notre greffière?

M. McDougall: Volontiers.

**Senator Raine:** I wanted to ask a little more about the code. What is referred to as the national code is really the model National Building Code. The national code is the code that other people can adapt or not adapt, but it is not a code that is enforced, because that is done provincially. Am I right on that?

**Mr. Rizcallah:** You are right in a sense. The model code is used as the basis for the Ontario code, the Alberta building code, fire codes, plumbing codes, but the national code itself is adopted in some jurisdictions. Some provinces will adopt the national code.

**Senator Raine:** The national code is the same as the model code?

**Mr. Rizcallah:** Yes. We call it the model code because the other provinces model off that code, but the national code and the model are the same code. Some provinces will adopt the national code as it is and refer to it as the national code. They use it in Nova Scotia and other provinces.

In addition, the federal government adopts the national code as a standalone document. They'll take that national code, and whenever they build any federal facilities, they'll follow that national code as well.

**Senator Raine:** When you talk about standards, those are the standards that are contained in that code?

Mr. Rizcallah: That's correct. The national codes reference approximately 650 standards. The Canadian Standards Association, you will see Underwriters Laboratories, NFPA, a number of standards within their document.

**Senator Raine:** Then with regard to log homes, because I'm particularly interested in that, the new national energy efficiency code, how is the energy efficiency of a house defined and arrived at? What is the issue between stick-built houses and log houses in terms of energy efficiency?

Mr. Rizcallah: I don't want to get into too much technical detail, but when you're building a home to section 9.36, which is the section that deals with energy efficiency for homes, it will stipulate how much insulation you have to put in walls and ceilings. It's difficult to put insulation inside a log wall because it's one assembly. In that situation we've exempted the requirement for certain R-values, certain insulation values in those walls.

**Senator Raine:** What is the R-value of a wall?

**Mr. Rizcallah:** I'm not sure what the number is, but it could vary depending on the nature of the construction.

**Mr. Swinton:** Typically a 2-by-6 wall might have R20. That's a good rule of thumb. You would have to have a considerable B.C.-built log house to come anywhere close to that.

La sénatrice Raine: Renseignez-moi un peu plus sur le code. Le code national, c'est en fait le Code national du bâtiment du Canada, qui sert de modèle aux autres, qu'on peut adapter à son gré, mais ce n'est pas celui qui est appliqué, parce que l'application relève des provinces. Ai-je raison?

M. Rizcallah: Vous avez raison dans un certain sens. Le code modèle inspire le code de l'Ontario, le code du bâtiment de l'Alberta, les codes de prévention des incendies, les codes de la plomberie, mais le code national lui-même est adopté dans certaines provinces. Des provinces l'adopteront.

La sénatrice Raine : Le code national, c'est le code modèle?

M. Rizcallah: Oui. Nous le qualifions de modèle, parce que les autres provinces s'en inspirent. Mais le code national et le code modèle sont le même code. Les provinces qui ont adopté le code national tel quel le désignent sous ce nom, comme la Nouvelle-Écosse et d'autres provinces.

De plus, le code national qu'adopte le gouvernement fédéral est un document indépendant. C'est ce code qu'on observe aussi pour la construction des installations fédérales.

La sénatrice Raine: Quand vous parlez de normes, ce sont celles qui se trouvent dans ce code?

**M. Rizcallah:** C'est exact. Le code national renvoie à environ 650 normes. Il y a notamment celles de l'Association canadienne de normalisation, celles des assureurs, des laboratoires Underwriters, de la National Fire Protection Association.

La sénatrice Raine: En ce qui concerne ensuite les maisons de rondins, parce que le sujet m'intéresse particulièrement, comment, dans le Code national de l'énergie, en définit-on et détermine-t-on l'efficacité énergétique? Quelle est la différence d'efficacité énergétique entre la maison traditionnelle à ossature de bois et la maison de rondins?

M. Rizcallah: Pour éviter de nous perdre dans des détails techniques, disons simplement que la section 9.36, qui porte sur l'efficacité énergétique des maisons, précise la quantité de matière isolante à mettre dans les murs et les plafonds. Il est difficile d'isoler un mur de rondins en raison de l'absence de vides. Voilà pourquoi nous n'exigeons pas que ces murs respectent certaines valeurs R, certaines valeurs d'isolation.

La sénatrice Raine : Quelle est la valeur R d'un mur?

**M. Rizcallah :** J'ignore la fourchette exacte, mais elle pourrait varier selon le mode de construction.

M. Swinton: D'ordinaire, un mur construit avec des montants de 2 pouces sur 6 pourrait avoir un coefficient R20. C'est une bonne règle empirique. En Colombie-Britannique, il faudrait construire une très grosse maison en rondins pour approcher de cette valeur.

The issue is not that the log home can't meet the R-value requirement; it's that if you add insulation, either on the inside or outside, you'll lose marketability of the home, of the log itself. You don't either see it from the outside or the inside if you insulate.

Senator Raine: I lived in a log home for many years and always observed that the colder the weather the warmer the walls were inside because there is something about the heat transfer; as it gets colder it has a different R-value. I don't know if that's ever been studied. I suppose they know what the R-value of logs is, and I believe it's based on the diameter of the log. It doesn't transfer through the place where the wall is the thinnest, where they're sitting on top of each other, it transfers into the middle and out again.

**Mr. Swinton:** I was on the first energy code team that was published in 1997. We then did calculations, techniques to assess the R-value of log homes, taking into effect the profile that you're talking about. So there are techniques — we called them profile factors at the time — that come up with a total R-value based on the diameter of the log and the profile.

There are log homes with squared logs, for instance, and so their profile factor de-rates the R-value very little. The round-log homes, as you've just mentioned, have a narrower part that doesn't offer as much insulation, so the R-value of the wall is derated accordingly.

**Senator Raine:** I only know that when we were making the decision to build the log home, we were told that the heat does not transfer through that, if you like, place where they would normally chink it, but if you're doing a scribed log it transfers into the middle and then out again, so it's the same.

Obviously, when you're doing R-values, the size of the windows is probably a bigger factor in heat loss than the R-value of the walls.

**Mr. Swinton:** Yes, and because of that the R-value requirements of the windows are separate in the code. It's simply treated as a separate element. So it's much more expensive to get even R4, 5 or 6 in a window compared to the R-value of the wall, so the requirements are much less.

**Senator Raine:** The overall national energy efficiency code, is it a code for the building as designed, including the walls and the windows?

Mr. Swinton: It's an excellent question. All the components are treated in the code, so the walls, the roof, the basement if there is one, exposed floors over garages for instance that are unheated. All those are treated separately, but there are also provisions in the code to look at the home — for instance, a log home — in its

Le problème n'est pas que la maison en rondins ne peut pas atteindre les valeurs R exigées; c'est l'isolation intérieure ou extérieure qui lui enlève son attrait commercial. L'isolant cache les rondins.

La sénatrice Raine: J'ai vécu pendant des années dans une maison en rondins et j'ai toujours observé que plus le temps était froid, plus les murs, à l'intérieur, étaient chauds, en raison d'un phénomène de transfert de chaleur; plus le rondin refroidit, plus sa valeur R change. J'ignore si le phénomène a été étudié. Je suppose qu'on connaît la valeur R des rondins et je crois qu'elle dépend de leur diamètre. Le froid ne se communique pas par la partie la plus mince du mur, là où les rondins sont en contact les uns sur les autres, mais il passe par le milieu du rondin avant d'en ressortir.

M. Swinton: J'ai fait partie de la première équipe qui a produit le code de l'énergie, pour sa publication en 1997. Nous avons fait des calculs et appliqué des techniques pour évaluer la valeur R des maisons en rondins, en tenant compte du profil dont vous parlez. Des techniques — que nous appelions alors des facteurs de profil — permettent donc d'évaluer une valeur R totale d'après le diamètre du rondin et le profil.

Dans les maisons en pièce sur pièce, c'est-à-dire en billes équarries, par exemple, le profil ne diminue que très peu la valeur R. Les murs en rondins, comme vous venez de le dire, varient plus en épaisseur, ce qui diminue l'isolation. Leur valeur R diminue donc en conséquence.

La sénatrice Raine: Je sais seulement que lorsque nous avons décidé de construire la maison en rondins, on nous a dit que la chaleur ne passait pas par la surface de contact entre les rondins mais que si on faisait s'épouser les faces des rondins, la chaleur se dirigeait vers le centre du rondin pour ensuite rayonner vers l'extérieur. Ça revient au même.

Visiblement, pour la détermination des valeurs R, la taille des fenêtres est probablement un facteur plus important de déperdition de chaleur que la valeur R des murs.

M. Swinton: Oui, et c'est la raison pour laquelle les exigences touchant la valeur R des fenêtres font l'objet d'une partie séparée du code. C'est simplement considéré comme un élément distinct. Il est donc beaucoup plus coûteux d'obtenir une fenêtre ayant une valeur R4, R5 ou R6 par rapport à la valeur R du mur. Les exigences sont donc beaucoup moins grandes.

La sénatrice Raine: Globalement, le code national de l'énergie s'applique-t-il aux constructions telles qu'elles sont conçues, avec les murs et les fenêtres?

M. Swinton: C'est une excellente question. Le code aborde tous les éléments: murs, toiture, sous-sol, le cas échéant, plancher exposé au-dessus d'un garage, par exemple, et non chauffé. Il les aborde tous séparément, mais il comporte aussi des exigences pour l'ensemble de la maison — par exemple en rondins —, pour

totality and determine whether the total performance of that house is the same as what it would be for a regular prescribed house that meets the code.

There are alternate compliance paths built into these codes, and there are documents that show how these compliance techniques can work.

**Senator Raine:** There is nothing stopping somebody today from deciding that they want to live in a house like that and they're willing to have very small windows, for example, to have a warmer house?

**Mr. Swinton:** Yes, there are rules for doing that calculation. For instance, if they have a log home with an attic, they might choose to put more insulation in the attic to compensate if they were coming a little short on the performance due to other components in the house. Those are what we call trade-off routes. Those calculations can be done by the industry.

Senator Raine: Thank you very much.

**Senator Sibbeston:** Thank you. How much of your effort, money and personnel are devoted to dealing with housing problems associated with remote and colder parts of our country?

**Mr. McDougall:** That's a very difficult question to answer. Many of the things we do would be broadly applicable, whether it's north or south. Other things are incredibly specific, so that's why you get into the kinds of exceptions and considerations that Mr. Swinton has been describing.

If we were to ask, for example, Philip could give you a sense of the scale of the effort that goes into code development.

Mr. Rizcallah: Speaking in generalities without giving a cost, when a committee — we develop our codes through committee — looks at homes, for example, and we want to update requirements for homes, the representation on that committee is geographically represented. We also have representation from various industries, regulators and general public interest.

When they look at the changes that they're going to introduce into the code, they have to look at it from a national level. They say we will not just put something in the code that will work in warmer climates. They have to make sure that what they put there is going to be adopted in Nunavut and can be adopted in Yellowknife, just like it can be adopted in the southern part of Ontario.

They consider all those elements in the code. When they look at permafrost, for example, that requirement is put in the code. It may not apply everywhere in the country, but that requirement is in the code to deal with that. Consideration is given to all those features.

déterminer si son efficacité totale est la même que celle d'une maison ordinaire conforme au code.

Ces codes offrent des manières différentes de s'y conformer, et des documents montrent comment ces options peuvent donner de bons résultats.

La sénatrice Raine: Aujourd'hui, quelque chose empêche-t-il quelqu'un de décider de vivre dans ce genre de maison et de la rendre plus chaude par l'aménagement de très petites fenêtres, par exemple?

M. Swinton: Oui, des règles régissent ce calcul. Par exemple, pour une maison en rondins comprenant un grenier, on pourrait choisir de mieux isoler le grenier pour compenser le manque d'efficacité énergétique des autres éléments de la maison. C'est ce que nous appelons des solutions de rechange. Ces calculs peuvent être faits par l'industrie.

La sénatrice Raine : Merci beaucoup.

Le sénateur Sibbeston : Merci. Quelle proportion de vos efforts, de votre argent et de votre personnel consacrez-vous aux problèmes de logement dans les parties éloignées et froides de notre pays?

M. McDougall: Il est difficile de répondre à cette question. Une grande partie de nos activités seraient généralement applicables au nord ou au sud du pays. D'autres ont un champ d'application incroyablement restreint. C'est la raison pour laquelle on tient compte de tous les genres d'exceptions et de facteurs à considérer qu'a décrits M. Swinton.

Philip, si nous le demandions, pourriez-vous, par exemple, donner une idée de l'effort qui va à l'élaboration du code?

M. Rizcallah: En termes généraux, sans parler de coûts, quand un comité — par lequel nous élaborons nos codes — envisage d'actualiser les exigences touchant les logements, par exemple, nous prévoyons, pour sa composition, une représentation géographique, y compris celle de divers organismes de réglementation et intérêts du grand public et de diverses industries.

Quand on envisage les modifications du code, il faut le faire selon un point de vue national. On ne se contente pas d'y intégrer des prescriptions qui seront efficaces uniquement sous les climats chauds. Il faut s'assurer que tout ce qui se retrouve dans le code sera adopté dans le Nunavut et pourra l'être à Yellowknife, tout comme dans le sud de l'Ontario.

On tient compte de tous ces éléments du code. Pour le pergélisol, par exemple, on intègre dans le code l'exigence à cet égard. Elle peut ne pas s'appliquer partout au pays, mais elle se retrouve dans le code pour cela. On tient compte de tout ce qui peut s'appliquer.

Senator Sibbeston: I know in places like Yellowknife and Whitehorse, the cities have adopted higher ratings for their insulation in the houses. It's pretty well straightforward, a common-sense approach, it seems. It's so cold, so you need more insulation.

The other matter that I do know is that up in Whitehorse they have a centre that deals with cold climate. They do experiments and research to do with cold climates.

As an example, when we were up there last spring they told us about this. We had a witness who came before us who said he now has a machine that can turn plastics into oil that can be used for heating, because there is a lot of plastic that's sent up and basically thrown away. So it's kind of practical research in how life in the North can be improved. There are innovative ways that people can turn plastics into a useable commodity: oil.

To me, that real kind of Arctic research and things like that would really benefit people. They are doing other practical things that I'm aware of. But you're not in that realm, I take it. It seems that these people are specifically attuned to and deal with practical cold climate issues.

**Mr. McDougall:** Just a quick comment, and then I will ask for some additional ones to be made here.

First of all, it's not accurate to assume that we're not in that kind of work. We do a lot of work that relates to the use of waste materials to convert them into value. We do work in terms of looking at alternative forms of energy for the North. We're doing a lot of things like that.

It's interesting. The centre you talk about in Whitehorse is actually a partner of ours. We work with them. Their director sits on our council. So we're actually very close.

Michael, maybe you want to add more specifics.

**Mr. Swinton:** In fact, we work very closely with Stephen Mooney. He's asked me to referee a competition this week of innovations of the type that you're talking about. So we do work closely together. We're fans of his, and we have highlighted this at the bottom of our some of our descriptive work here in the Yukon.

They're very proactive in energy efficiency in homes. In fact, our partnership has flourished with them. We've studied the use of a very innovative technology, the vacuum insulation panel that develops 10 times the R-value per inch of normal insulation. We've worked here in the lab and in the field to develop the product and learn how to install it better. We have our master carpenters working on this technology.

Le sénateur Sibbeston: Je sais qu'en des villes comme Yellowknife et Whitehorse, on a adopté des valeurs plus élevées pour l'isolation des maisons. Ce n'est pas très compliqué. On semble se fier au bon sens. Si c'est froid, on a donc besoin de plus d'isolation.

Je sais aussi que, à Whitehorse, un centre fait des expériences et de la recherche sur les climats froids.

Par exemple, quand nous sommes passés par là, le printemps dernier, on nous a parlé de ceci... Un témoin est venu nous dire qu'il possédait maintenant une machine qui permettait de transformer les plastiques en une huile de chauffage, parce que beaucoup de plastique est envoyé là-bas et, essentiellement, il finit par être mis au rebut. C'est donc une sorte de recherche pratique sur la façon d'améliorer la vie dans le Nord. Il existe des méthodes innovantes de transformation des plastiques en produit utilisable, une sorte de mazout.

Pour moi, cette recherche pratique adaptée à l'Arctique et à ce genre de problèmes pourrait vraiment être utile. Je sais qu'on y réalise d'autres projets pratiques. Mais ce n'est pas votre domaine, je comprends. Il semble que cet établissement soit particulièrement attentif aux problèmes qui se posent sous les climats froids.

**M.** McDougall: Je ferai seulement une courte observation, puis je demanderai que les autres se lancent ensuite.

D'abord, il n'est pas juste de supposer que nous ne faisons pas ce genre de travail. Nous faisons beaucoup de travail sur l'utilisation des matériaux résiduaires, pour les valoriser. Nous cherchons des énergies de rechange pour le Nord. Nous faisons beaucoup de travail de ce genre.

C'est intéressant. Le centre dont vous parlez, à Whitehorse, est en fait l'un de nos partenaires. Nous collaborons avec lui. Son directeur siège à notre conseil. Nous sommes donc, en fait, en relation très étroite.

Michael, vous voulez peut-être ajouter des précisions.

M. Swinton: En fait, nous collaborons très étroitement avec Stephen Mooney. Il m'a demandé d'arbitrer, cette semaine, un concours d'innovations du genre dont vous parliez. Nous collaborons donc étroitement. Nous faisons partie de ses admirateurs et nous l'avons souligné à la fin de certains de nos travaux descriptifs ici, au Yukon.

Le centre est très proactif pour l'efficacité énergétique des maisons. En fait, notre partenariat a prospéré avec lui. Nous avons étudié l'utilisation d'une technique très innovante, le panneau isolant sous vide, qui décuple la valeur R par pouce d'isolant normal. Nous avons travaillé ici, en laboratoire et sur le terrain, pour mettre le produit au point et apprendre à mieux l'installer. Nos maîtres-charpentiers travaillent à cette technologie.

But at some point, we wanted to test it in the field and in cold climates. It's with the Yukon innovation centre, in partnership with Yukon Energy Solutions Centre, that they took this on. We had demonstrations in Whitehorse. In fact, last year a house was built in a First Nations community in Haines Junction; and a demonstration house, led by our partners in Yukon, was built. We have been in discussions to follow up on that house and monitor it, the way we did a demonstration over the last few years in Whitehorse.

Again, thank you very much for bringing up the good work of the centre. As our president, Mr. McDougall, outlined, we work very closely with them.

**Senator Moore:** Could a First Nation come to you with a problem or come to you specifically and say, "Look, we have this situation. Give us some ideas about fixing it"? Is that possible? Could they come to you directly, or is it all through a larger umbrella that they have to go through? Is there any kind of process for them to reach out and get good, current advice?

Mr. Rizcallah: We can probably speak from two sides where there are innovative products or codes. But if the advice has to do with codes, how do we apply a certain part of the code or this application to this type of situation that we have, we can provide that advice. We have the technical experts within our office to do that.

We often do get inquiries from the public, even people on First Nations, saying, "We're building a community centre and we'd like to know what kind of ratings we need for the floors or what kind of exiting requirements we need," and we would provide that advice to them.

From the innovative product side, anybody could come to the NRC with a product and say, "We'd like to have this new product and this new innovation evaluated for use. It's not necessarily referenced in the code, but we'd like it evaluated."

**Senator Tannas:** Thank you, gentlemen, for being here. I wanted to understand a couple of things. How many provinces have adopted the model code, unchanged, and don't put any of their own customization in?

Mr. Rizcallah: None have, because there's always a jurisdiction that has some sort of either political pressure or geographical differences or some societal issues that they need to incorporate into their code. So there is always a minor tweak. On average, if you look at it across the country, anywhere from 95 to 97 per cent of the national model code is adopted intact. So we're talking about a 3 to 5 per cent variance. Some jurisdictions have a little more variance, but that's on average.

Mais, à un certain moment, nous avons voulu l'éprouver sur le terrain et sous des climats froids. C'est le centre Energy Solutions du Yukon qui s'en est chargé, en partenariat avec Énergie Yukon. Des démonstrations ont eu lieu à Whitehorse. En fait, l'année dernière, une communauté des Premières Nations a construit une maison à Haines Junction; et une maison de démonstration a été construite, sous la direction de nos partenaires, au Yukon. Nous sommes entrés dans des discussions pour donner suite à l'expérience et la surveiller, comme nous l'avons fait, ces quelques dernières années, à Whitehorse, dans une démonstration.

Encore une fois, merci beaucoup pour avoir rappelé le bon travail du centre. Comme notre président M. McDougall l'a souligné, nous collaborons très étroitement avec lui.

Le sénateur Moore: Est-ce qu'une nation autochtone pourrait vous confier un problème ou vous l'exposer en termes particuliers et vous demander de lui communiquer des éléments de solution? Est-ce possible? Pourrait-elle vous approcher directement ou doit-elle passer par l'intermédiaire d'une organisation plus importante? Y a-t-il moyen, pour les Premières Nations, de s'adresser à vous pour obtenir rapidement de bons conseils?

M. Rizcallah: Nous pouvons probablement parler à la fois de produits innovants ou de codes. Mais si les conseils demandés concernent les codes, nous pouvons donner des conseils sur l'application d'une certaine partie du code ou de son application à tel type de situation qui se présente. Notre bureau possède les techniciens pour le faire.

Nous recevons souvent des demandes d'information du public, même d'Autochtones qui construisent un centre communautaire et qui voudraient savoir quel type de cote il faut respecter pour les planchers ou quelles normes respecter pour les issues. Nous leur donnons ce genre de conseil.

En ce qui concerne les produits innovants, n'importe qui peut s'adresser au Conseil national de recherches et demander de soumettre tel produit nouveau à son évaluation pratique, même si le code n'en parle pas nécessairement.

Le sénateur Tannas : Merci, messieurs d'être ici. Je tenais à comprendre deux ou trois choses. Combien de provinces ont adopté le code modèle, tel quel, sans rien y changer pour l'adapter à leurs critères?

M. Rizcallah: Aucune ne l'a fait, parce qu'il s'exerce toujours une sorte de pression politique ou la nécessité d'adapter le code aux particularités géographiques ou sociales. Ce n'est pas toujours une simple retouche. En moyenne, à la grandeur du pays, le code national modèle est adopté à hauteur de 95 à 97 p. 100. Nous parlons donc d'un écart de 3 à 5 p. 100. Dans certaines provinces, l'écart est un peu plus grand, mais je parle ici d'une moyenne.

**Senator Tannas**: If we had a panel of provincial code guys here, how many of them would say their code is above and beyond the national code as opposed to just different; it's more rigorous, or it's better?

**Mr. Rizcallah:** I sit on such a panel, and we do hear the feedback and comments that come back from the jurisdictions. Very few of them say that theirs is actually of a higher level, a higher degree. It's very hard to compare. You're comparing apples and oranges.

As an example, somebody comes in and says, "We're going to build a larger building and we're going to put sprinklers in this building, and smoke alarms and wider exits." So this building is very safe. In their minds, they'll say, "What we've done is we've made the corridors wider." So this is one jurisdiction, compared to the national. The national will say, "Okay. Our corridors are narrower, but the building is smaller." It has to be as a whole package, so it's very hard to say.

There are some jurisdictions, and the latest example would be Ontario. We recently introduced requirements for combustible construction, wooden buildings, and they go up to six stories in combustible. Ontario chose to be different from what the national had. They said, "We feel more comfortable if we put concrete stairwells in the building. We're going to adopt everything in the national, but we're going to go with a concrete stairwell."

The other jurisdiction said, "We're comfortable with the wooden stairwell, but we've added a few smoke alarms in the building." So they've offset it differently. They're not really saying one is better than the other; there are some slight variations.

**Senator Tannas:** You do a major overhaul every five years and add things if something pressing comes up from a public safety point of view.

Would other provinces update more often, less often? Would there be provinces that would be kind of the vanguard out there doing things faster than you, or do you find that you are the market leader, if you will?

Mr. Rizcallah: I'd like to say we're the market leader, but it's not always the case. There are some jurisdictions that, if we're at the end of a cycle — it takes about five years to get something into a code, and if we're at the end of the cycle and we haven't tackled the subject matter that has just popped up in a jurisdiction — seniors homes would be a prime example of this — we would have done some of the work.

This is an example that happened five years ago. We worked on introducing requirements for seniors care homes. We developed the changes two years into the five-year cycle. It was another three years before we actually adopted it into our codes. Le sénateur Tannas: Si nous avions ici un groupe de fonctionnaires provinciaux chargé de l'élaboration d'un code provincial, combien diraient que ce code est supérieur au code national, plutôt que d'être simplement différent; qu'il est plus rigoureux ou qu'il est meilleur?

**M. Rizcallah :** Je fais partie d'un tel groupe qui entend les réactions et les observations qui proviennent des provinces. Très peu d'entre elles prétendent que leur code est supérieur. Il est en effet très difficile de comparer des choses si différentes.

Par exemple, quelqu'un annonce la construction d'un gros immeuble qu'il dotera d'extincteurs automatiques, d'alarmes de fumée et d'issues plus larges, un immeuble qui présente donc beaucoup moins de risques. Il retient surtout qu'il a élargi les corridors. Comparons le résultat à la norme nationale, qui prévoit des corridors plus étroits, mais dans un immeuble plus petit. Il faut tenir compte de l'ensemble. C'est donc très difficile.

Certaines provinces, le dernier exemple en date serait l'Ontario, ont choisi de s'écarter de nos exigences sur la construction en matériaux combustibles, en bois, qui autorisent, dans ce cas, des immeubles de six étages. L'Ontario a choisi de s'écarter de la norme nationale seulement en ce qui concerne les cages d'escaliers: la province serait plus rassurée si elles étaient en béton

Une autre province a dit être à l'aise avec les cages d'escalier en bois, mais elle impose l'ajout de quelques alarmes de fumée dans l'immeuble. Les conditions sont différentes. Nous ne disons pas vraiment qu'une exigence est meilleure que l'autre; ce sont des variantes.

Le sénateur Tannas: Faites-vous une refonte à tous les cinq ans et ajoutez-vous des exigences si une question urgente de sécurité publique vient à se poser?

Est-ce que des provinces font des actualisations plus fréquentes ou moins fréquentes? Y en aurait-il à l'avant-garde, qui s'adaptent plus rapidement que vous ou constatez-vous que vous êtes en quelque sorte le chef de file du domaine?

M. Rizcallah: Je voudrais bien dire que nous sommes les chefs de file du domaine, mais ce n'est pas toujours le cas. Il y a des provinces qui, si nous sommes à la fin d'un cycle... Il faut compter environ cinq ans pour intégrer des exigences dans un code, et si nous sommes à la fin du cycle et que nous n'avons pas réglé un dossier qui vient de surgir dans une province — un exemple éloquent serait les foyers pour personnes âgées — nous nous serions penchés sur la question...

Voici un exemple de ce qui s'est produit il y a cinq ans. Nous avons travaillé à l'ajout d'exigences concernant les résidences pour aînés. Quand nous avons conçu les changements, deux des cinq années du cycle de planification s'étaient écoulées. Il a fallu encore trois ans pour que nous les intégrions dans nos codes.

The provinces saw that and said, "You know what? We really need this in our jurisdiction now." They took that material and adopted it right away in their jurisdiction. But usually they look to the NRC because of the research and the validation that we have, and they take our material, and they may introduce it quicker than the national code puts it out.

**Senator Beyak:** Thank you very much, gentlemen, for sharing the information that you had on the CAF technology. That has been a great challenge for us over these many committee meetings, and it certainly sounds as though there might be a solution.

Can you think of any other innovative products or methods that would help First Nations in the other issues and challenges they face, which are mould, mildew, general upkeep of the properties?

**Mr. Swinton:** In our building, we have a mould lab. What we do there is, of course, grow mould. We have it attack products that are susceptible to mould, biological degradation. We do that on purpose to see the reaction, and also especially to test products that claim to be mould-resistant. A number of products on the market are available. Of course, they're at a cost premium.

So that research is there. It is ongoing, and there are products available. Generally, this is an area of specialty in our group. What we try and do is specify wall systems that are automatically moisture resistant. If you can eliminate the moisture, then the mould won't have a basis to grow. That's really the principle. A lot of these principles are reflected in the requirements of the National Building Code.

Now, that being said, there are assumptions that we use to develop the code requirements that can be exceeded in the normal operation of a house. When that happens, then you would require something that may go beyond or might have to go beyond code to resist it. There are techniques for doing that.

Generally, our first line of attack is to try to keep the humidity low in the wintertime. The farther north you go and the colder it is, hopefully the drier the interior of the house is, but if it's not, then that's where the combination of say poor wall or compromised wall insulation and higher humidity will almost inevitably lead to mould growth.

We understand the principles. The problem is that there's a tipping point involved. The humidity in the air is invisible, people don't realize it's there, and in their walls there might be insulation missing or furniture close to the wall that prevents good air circulation, and mould will grow. It is not the fault of the people living inside. It's just that in physics, this tipping point occurs, and it essentially starts, not raining, but it is simply condensation on the surface, as you see every time someone in a household takes a shower.

Les provinces ont vu cela et ont dit : « Vous savez quoi? Nous avons vraiment besoin de cela chez nous, maintenant. » Ils ont pris ce matériel et l'ont adopté immédiatement. Habituellement, les provinces se fient au CNRC en raison de nos recherches et de la validation que nous faisons, et elles utilisent notre matériel. Elles le mettent parfois en œuvre plus rapidement que ce qui se produit avec le code national.

La sénatrice Beyak: Je vous remercie beaucoup, messieurs, de nous avoir transmis l'information que vous avez au sujet de la technologie de la mousse à air comprimé. C'est une difficulté importante dont nous avons discuté de nombreuses fois en comité, et il semble bien qu'il puisse y avoir une solution.

Voyez-vous d'autres méthodes ou produits novateurs qui aideraient les Premières Nations à résoudre les autres problèmes auxquels elles font face, notamment les moisissures et l'entretien général des propriétés?

M. Swinton: Dans notre édifice, nous avons un laboratoire consacré aux moisissures. Naturellement, nous y produisons des moisissures. Nous soumettons aux moisissures des produits qui y sont susceptibles et qui subissent une dégradation biologique. Nous le faisons exprès pour voir la réaction et en particulier pour tester des produits qu'on prétend résister aux moisissures. Il existe divers produits sur le marché. Bien entendu, ils sont plus coûteux.

Nous faisons donc cette recherche. Elle se poursuit, et il existe des produits. C'est généralement un domaine de spécialité de notre groupe. Ce que nous essayons de faire, ce sont en particulier des murs qui résistent automatiquement à l'humidité. Si vous éliminez l'humidité, les moisissures n'ont pas ce qu'il leur faut pour croître. C'est le principe de base. Les exigences du Code national du bâtiment se fondent sur bon nombre de ces principes.

Cela étant dit, quand nous concevons les exigences du code, nous nous appuyons sur des hypothèses qui peuvent être dépassées dans le fonctionnement normal d'une maison. Quand cela se produit, il faut quelque chose qui dépasse les exigences du code pour y résister. Il y a des techniques pour y arriver.

En général, notre premier réflexe est de maintenir le taux d'humidité bas en hiver. Plus vous allez au nord, plus il fait froid et plus l'intérieur de la maison est sec. Cependant, si ce n'est pas le cas, des murs de mauvaise qualité ou une isolation compromise conjugués à un taux d'humidité élevé se traduiront presque inévitablement par le développement de moisissures.

Nous comprenons les principes. Le problème, c'est qu'il y a un point critique. L'humidité dans l'air est invisible, les gens ne s'en rendent pas compte et il se peut qu'il manque d'isolation dans les murs ou que des meubles soient près des murs, ce qui empêche une bonne circulation de l'air. C'est alors que les moisissures vont se développer. Ce n'est pas la faute des résidents de la maison. C'est simplement qu'en physique, il y a ce point critique. Il ne se met pas à pleuvoir, mais il y a de la condensation en surface, comme ce qui se produit chaque fois qu'un membre du ménage prend sa douche.

To try to get a better understanding of this in the North, we did have a project to monitor the indoor relative humidity and the outdoor humidity and calculate where it might start condensing on walls. We have done that in log homes in Carmacks, Yukon, for instance, and in Inuvik under the coldest conditions. In that study, we tried to identify what these tipping points were and perhaps how much more insulation or how much better built the wall would have to be in order to avoid the condensation and mould problem.

Senator Beyak: That was very helpful. Thank you.

**Senator Raine:** Is there much difference between the moisture resistance of a drywall wall and a wood or log wall?

Mr. Swinton: That's a very good question. It depends on the type of treatment at the surface. There are paints that will block the moisture entirely from getting into the drywall, but you might see, then, condensation at the surface. The same thing could happen for wood. Wood has extremely good properties for handling moisture. In other words, you can have moisture move through wood without there being a situation that arises where you have condensation or the creation of mould. Drywall can be similar, but, for instance, if there's no paint at all, then the drywall has paper backing, and we know that mould can grow quite easily on paper backing if it's continually moist. All these conditions determine this tipping point that I'm talking about.

**Senator Raine:** We were in communities where the power was very expensive and a home with more people in it than it was designed for and more moisture, and the constant running of the fan was an issue. You could just see it was going to go over the tipping point pretty quickly.

Mr. Swinton: Yes.

**Senator Raine:** Are there any solutions for that?

**Mr. Swinton:** There are. They are usually expensive. For instance, one of the phenomena that happen, the house that was built in demonstration in Haines Junction in Yukon featured very high R-value walls that were built very carefully and tight, and so there are a number of barriers that are built into the wall that prevent the moisture from running through it. As well, because the R-value is so high in the wall, you rarely throughout the year reach this tipping point. The warmer the wall on the inside, the better it is.

What you are describing is a bit of the perfect storm. We saw this a bit in one of the Carmacks homes. If the temperature is allowed to drop because it is just so expensive to heat, you can have a huge setback overnight, or if the home is heated with wood and the temperature drifts down to maybe 10 degrees overnight, and we have seen that happen, then you have conditions where the moist air might start condensing on the surfaces during that period. If that happens repeatedly day after day, then you get the conditions for mould to grow.

Pour en venir à mieux comprendre cela dans le Nord, nous avons réalisé un projet dont le but était de suivre l'humidité relative à l'intérieur et à l'extérieur et de calculer le moment où la condensation commence à apparaître sur les murs. Nous l'avons fait dans des maisons en bois rond à Carmacks, au Yukon, par exemple, et à Inuvik, dans des conditions de froid extrême. Dans le cadre de cette étude, nous avons essayé de déterminer les points critiques et de savoir ce qu'il faudrait ajouter à l'isolation ou améliorer à la construction des murs pour éviter la condensation et les moisissures.

La sénatrice Beyak: C'était très utile. Merci.

La sénatrice Raine: Est-ce qu'il y a beaucoup de différence entre la résistance aux moisissures d'un mur en plaques de plâtres et celle d'un mur en bois ou en rondins?

M. Swinton: C'est une excellente question. Cela dépend du type de traitement de la surface. Certaines peintures vont empêcher complètement la moisissure de pénétrer dans la plaque de plâtre, mais il y aura alors de la condensation en surface. Ce serait la même chose pour du bois. Le bois a d'excellentes propriétés, concernant sa résistance à l'humidité. Autrement dit, l'humidité peut traverser le bois sans qu'il y ait condensation et développement de moisissures. Les plaques de plâtre peuvent être semblables, mais s'il n'y a pas de peinture du tout, il y a sur la plaque de plâtre un support de papier, et nous savons que les moisissures peuvent croître très facilement sur un support de papier qui est constamment humide. Toutes ces conditions ont un effet sur le point critique dont je parle.

La sénatrice Raine: Nous sommes allés dans des collectivités où l'énergie était très coûteuse et dans une maison surpeuplée, au taux d'humidité élevé, alors le ventilateur fonctionnait constamment et c'était problématique. Il était évident que le point critique allait rapidement être atteint.

M. Swinton: Oui.

La sénatrice Raine : Est-ce qu'il y a des solutions à cela?

M. Swinton: Il y en a, mais elles sont habituellement coûteuses. Par exemple, entre autres choses, les murs d'une maison de démonstration construite à Haine Junction, au Yukon, ont une valeur R très élevée. Ils ont été construits très soigneusement et sont étanches, ce qui fait qu'il y a des barrières intégrées dans les murs qui empêchent l'humidité de les traverser. De plus, parce que la valeur R est si élevée dans les murs, il est très rare qu'on atteigne le point critique au cours de l'année. Plus le mur est chaud à l'intérieur, mieux c'est.

Ce que vous décrivez, c'est un peu la tempête parfaite. Nous avons vu cela un peu dans une des maisons de Carmack. Si vous laissez la température descendre parce que le chauffage coûte tout simplement trop cher, vous risquez un énorme recul du jour au lendemain. Ou encore, si la maison est chauffée au bois et que la température tombe de 10 degrés pendant la nuit — nous avons déjà vu cela —, vous avez alors de l'air humide qui se met à se condenser sur les surfaces. Si cela se produit jour après jour, c'est propice au développement de moisissures.

There are various strategies — the barrier strategy, the more insulation on the outside, which is one of the features of that demonstration home in Haines Junction, and combinations of those.

The Chair: Is the NRC aware, through your work, of innovative building materials or techniques that might be of interest to First Nations communities that would be more efficient, more cost-effective and perhaps more amenable to be used with unskilled labour?

Mr. Swinton: The NRC is continually evaluating a number of products that come to our Canadian Construction Materials Centre. For short, we call it CCMC. These are products on the market. They vary in price range. We don't normally look at the price of the product, but we do look at the performance. Our CCMC staff do an evaluation of that product according to code. They comb through the code and do an assessment of what these products are expected to do within wall systems or roof systems or general construction systems, and they're evaluated to code. That is a measure of assuring that the product will perform in its intended use.

It would be difficult to pick out any of these, but we could have a project that would optimize the use of those on the basis of cost. Our partners at Natural Resources Canada have looked at optimizing the cost of the wall system, for instance, for energy efficiency. Those exercises are possible to do. I have published basement guidelines where we looked at cost optimization. Unfortunately for us, the types of constructions that we recommended and showed in lab work and fieldwork that worked properly and avoided mould issues, for instance, were more expensive to install, and they're not necessarily the preference of the builders unless they're directly going after mould-resistance items.

The exterior insulations, as I mentioned, are a strategy, and there's a broad spectrum of them. The vacuum insulation panel that I talked about unfortunately is at the high end of the insulation cost range because it is a panel that was actually developed for refrigerators and other white goods, freezers. It is that technology within your refrigerators that allows the new versions of refrigerators to be much more energy-efficient and also have thin walls so that you optimize on the freezer space. As a result, those products are very expensive to deploy throughout a house right now, and it would require much-expanded markets for the cost to come down on these types of products.

I don't have a ready-made recipe for building a fail-safe house that experiences extreme humidity conditions and would cost less. There are tools available that would look at cost and deliver codecompliant acceptable solutions.

**Senator Raine:** When you said "that would cost less," I think you said they were more expensive to install or to build. Is that the actual cost today to build, or is that considered over the life of

Il y a diverses stratégies, dont celle des barrières, de l'isolation, surtout du côté extérieur — l'une des caractéristiques de la maison de démonstration d'Haines Junction —, et une combinaison de ces stratégies.

Le président: Est-ce que le CNRC est au fait, grâce à ses travaux, de matériaux ou de techniques de construction novateurs qui pourraient être intéressants pour les collectivités des Premières Nations, qui seraient plus efficaces et plus économiques et qui pourraient être utilisés par des travailleurs non qualifiés?

M. Swinton: Le CNRC évalue constamment divers produits qui sortent de notre Centre canadien de matériaux de construction. Nous l'appelons le CCMC. Ce sont des produits sur le marché, dont les prix varient. Nous ne regardons pas normalement les prix des produits, mais nous examinons leur rendement. Les employés du CCMC font une évaluation du produit en fonction du code. Ils parcourent le code et font une évaluation de ce que ces produits sont censés faire dans les murs, les toitures ou les systèmes de construction en général, et ils les évaluent en fonction du code. On vérifie ainsi que le produit donne le rendement qu'il est censé donner s'il est utilisé de la manière prévue.

Il serait difficile d'en choisir un, mais nous pourrions monter un projet qui mettrait l'accent sur leur utilisation en fonction du coût. Nos partenaires à Ressources naturelles Canada se sont penchés sur la possibilité d'optimiser le coût du mur à des fins d'efficacité énergétique. De tels exercices sont possibles. J'ai publié des directives visant les sous-sols qui ont un volet optimisation des coûts. Malheureusement pour nous, les types de constructions que nous avons recommandés et montrés dans nos travaux en laboratoire et sur le terrain parce qu'ils faisaient convenablement obstacle aux moisissures, par exemple, étaient plus coûteux à installer. Ils ne sont pas nécessairement la préférence des constructeurs, sauf ceux qui sont à la recherche d'articles résistant aux moisissures.

Les isolants extérieurs, comme je l'ai mentionné, sont une stratégie, et il y en a une vaste gamme. Le panneau d'isolation sous vide dont j'ai parlé se situe malheureusement dans la fourchette supérieure des coûts d'isolation, car c'est un panneau qui a été conçu pour les réfrigérateurs et les autres gros électroménagers, comme les congélateurs. C'est cette technologie qui permet aux nouveaux réfrigérateurs de consommer beaucoup moins d'énergie et d'avoir des parois amincies afin d'optimiser l'espace de congélation. Par conséquent, il en coûte très cher actuellement d'utiliser ces produits pour toute la maison, et il faudrait des marchés beaucoup plus élargis pour que le coût de ce type de produits diminue.

Je n'ai pas de recette toute faite quant à la construction d'une maison fiable qui pourrait résister à des conditions d'humidité extrême et dont le prix serait inférieur. Des outils sont offerts pour vérifier les coûts et fournir des solutions conformes au code.

La sénatrice Raine: Quand vous dites « dont le prix serait inférieur », vous voulez dire que l'installation ou la construction est plus coûteuse. Parlez-vous de ce qu'il en coûterait réellement

the house? We have seen that a lot of homes are finished in 20 to 30 years. A home that would last 80 to 100 years might cost twice as much money, but you would still save money.

Mr. Swinton: That's right.

**Senator Raine:** Are you talking about the life-of-the-home cost or the installed cost?

Mr. Swinton: Generally, we do our costing calculations on a time horizon of maybe 25 or 30 years, and that might be too long for the types of houses that you are looking at. Really, a house ought to be able to last that long, properly built. That is the number, but it's an assumption we make as an example in our guides. You could change that number and end up being able to justify a level of less insulation, for instance, because you wouldn't be getting that payback for as long a period.

It is better to design a structure that is quite expensive to put up and have it last more than 30 years, at least the life of the mortgage; although I understand the mortgage issue is a completely different issue that this committee is considering. That is a target. I don't think anybody would design a house for 15 or 20 years on purpose, unless it was a temporary structure; and that's a whole different discussion.

**Senator Raine:** There are homes all across our country that are hundreds of years old.

Mr. Swinton: Yes.

**Senator Raine:** Am I to gather, then, that the building codes when they were built were better than now because they lasted longer?

Mr. McDougall: I will make a comment. There are two things here, one being a question of values at any particular point in time and what people consider to be appropriate. As one who in some prior work activities had a fair amount to do with the housing industry, I know that the challenge with housing, especially the purchase of housing, is that people will walk across the street for very small amounts of money. It discourages builders from looking at life-cycle costing such as you describe. In its absence, it tends to lead to a minimalist kind of design and construction rather than more optimal things. You could say that historically people were intending to live in them for a long time so they built them to last. Today, the person building a house is different than the person living in it; and the dynamics of the exchange change quite a bit.

One thing that would probably be beneficial to consider at some point somehow is whether it is possible to get some life-cycle thinking into the housing in First Nation communities. aujourd'hui pour la construction, ou de ce qu'il en coûterait pour la durée de vie de la maison? Nous avons vu que beaucoup de maisons durent de 20 à 30 ans. Une maison qui durerait 80 à 100 ans pourrait coûter le double, mais on ferait tout de même des économies.

M. Swinton: C'est exact.

La sénatrice Raine : Parlez-vous du coût pour la vie de la maison ou du coût pour l'installation?

M. Swinton: En général, nous calculons les coûts sur une période de 25 ou de 30 ans, et cela pourrait être trop long pour le type de maisons que vous envisagez. En fait, une maison devrait durer aussi longtemps lorsqu'elle est bien construite. C'est le chiffre que nous utilisons comme exemple dans nos guides. On pourrait changer ce chiffre et être en mesure de justifier un niveau d'isolation moindre, par exemple, parce que la période de récupération ne serait pas aussi longue.

Il est préférable de bâtir une structure qui coûte assez cher afin qu'elle dure plus de 30 ans, au moins pour la durée de l'hypothèque, bien que je comprenne que la question de l'hypothèque en est une complètement différente, que le comité examine. C'est une cible. Je doute que quelqu'un bâtisse intentionnellement une maison pour seulement 15 ou 20 ans, à moins qu'il s'agisse d'une structure temporaire; et c'est une tout autre question.

La sénatrice Raine : Il y a des maisons centenaires partout au pays.

M. Swinton: Oui.

La sénatrice Raine: Dois-je comprendre, alors, qu'à l'époque de la construction de ces maisons, il y avait de meilleurs codes du bâtiment que maintenant, parce qu'elles ont duré plus longtemps?

M. McDougall: Je vais formuler un commentaire. Il y a deux choses à prendre en considération, ici. Il y a la question des valeurs propres à une période et de ce que les gens considèrent comme étant approprié. Comme j'ai souvent fait affaire avec l'industrie de l'habitation dans le cadre de mon travail, je sais que ce qui est difficile, dans le domaine de l'habitation, et surtout en ce qui a trait à l'achat d'une maison, c'est que les gens peuvent facilement se rendre chez un concurrent pour économiser quelques dollars. Cela dissuade les constructeurs d'utiliser la méthode du coût complet sur l'ensemble du cycle de vie. Cela donne souvent lieu à une conception et à une construction minimalistes plutôt qu'à un projet plus optimal. On pourrait dire que dans le passé, les gens avaient l'intention de vivre longtemps dans leur maison, et c'est pourquoi ils la construisaient pour qu'elle dure. De nos jours, la personne qui construit la maison n'est pas celle qui y vivra; la dynamique de l'échange est très différente.

Il serait probablement avantageux de déterminer d'une manière ou d'une autre, à un moment donné, s'il serait possible de tenir compte de la notion du cycle de vie pour les logements dans les collectivités des Premières Nations. **Senator Watt:** I have pretty well run out of the questions I wanted to ask. Nevertheless, I'm going to raise questions along the same line that everybody else has been asking.

Thank you for your presentation. I will start by asking you about a point you raised on the Canadian Construction Materials Centre. I imagine that institution is probably gathering up some technologies, innovative ideas and so on to test and put to use at the same time.

Everybody else is concerned about cost-effective buildings and about how it costs so much money in isolated communities, especially up in the North. Have you looked into dome houses to see whether they would be feasible in some communities, especially in the Arctic? The dome houses are being built, I believe, throughout the United States, as we speak. Some are already coming to Canada. I know of one that will be built in the Laurentians this coming June. Have you ever tapped into the technology of dome houses?

**Mr. Swinton:** No, we haven't, that I recall. It is an interesting structure that has been around for a long time. I can understand its appeal in the North. As far as I know, we have not assessed the product as a construction material or for a housing form. It is used, and that brings up a good point. It would require engineering to be assessed to ensure that the code requirements are met with the dome structure.

**Senator Watt:** They basically use cement and spread it from the inside all around, and it becomes a dome house. Apparently, they are fireproof. When a disaster takes place on the American side, from time to time, those are the only houses that survive. They might be an idea for the future because we don't know what is coming in the Arctic due to climate change.

As you mentioned earlier, there is also permafrost to consider, which is disappearing in the Arctic so fast right now. Maybe 10 years down the line we might not have to worry about permafrost.

# Mr. McDougall: That's true.

**Senator Watt:** At this time, it is down six to eight feet. It used to be three feet, just to let you know.

You raised the matter of mould. Only last week, I was up North listening to a radio program hosted by CBC. There was an old man from the High Arctic. He was talking about the type of house that we receive now in the North from the South and about the moulds. He was talking about lack of air circulation. His answer to that is the same as when you build an igloo. When you build an igloo, you need to be able to breathe when inside. If you don't have a hole, called a "nose," at the top of the ceiling, then you have a problem breathing; so it's a health hazard. That's what he was pointing out. For the kinds of houses built today, whether down South or in the North, he seems to think that's the key to

Le sénateur Watt : Je crois avoir posé toutes les questions que je voulais poser. Néanmoins, je vais poursuivre dans la même veine que mes collègues.

Je vous remercie de votre exposé. J'aimerais d'abord vous parler d'un point que vous avez soulevé au sujet du Centre canadien de matériaux de construction. J'imagine que cette institution rassemble probablement des technologies et des idées novatrices, entre autres, afin de les mettre à l'essai et de les utiliser en même temps.

Tout le monde se préoccupe de la rentabilité des habitations et des coûts très élevés dans les collectivités isolées, en particulier dans le Nord. Avez-vous envisagé la possibilité de construire des maisons-dômes dans certaines collectivités de l'Arctique, par exemple? On en construit actuellement partout aux États-Unis, je crois. On a déjà commencé à en construire au Canada. Je sais qu'on en construira une dans les Laurentides en juin prochain. Avez-vous déjà exploité la technologie des maisons-dômes?

M. Swinton: Non, pas que je me souvienne. C'est une structure intéressante qui existe depuis longtemps. Je peux comprendre son attrait dans le Nord. À ma connaissance, nous n'avons pas évalué le produit comme matériau de construction ou comme logement. Il est utilisé, et c'est un bon point. Il faudrait qu'une évaluation technique soit effectuée pour s'assurer que la structure du dôme respecte les exigences du code.

Le sénateur Watt: On utilise essentiellement du ciment, on l'étend partout à partir du centre, et on a une maison-dôme. Elles sont à l'épreuve du feu, semble-t-il. Lorsqu'une catastrophe se produit aux États-Unis, ce sont les seules maisons qui ne sont pas détruites. Elles pourraient être une bonne solution à l'avenir, car nous ne savons pas quelle sera l'incidence des changements climatiques sur l'Arctique.

Comme vous l'avez mentionné tout à l'heure, il faut aussi tenir compte du pergélisol, qui disparaît très rapidement dans l'Arctique à l'heure actuelle. Peut-être que dans 10 ans, nous n'aurons pas à nous en soucier.

## M. McDougall: C'est vrai.

Le sénateur Watt: Actuellement, il est à six à huit pieds de profondeur. Sachez qu'auparavant, il était à trois pieds.

Vous avez parlé de la moisissure. Pas plus tard que la semaine dernière, j'étais dans le Nord et j'écoutais une émission de radio de CBC. Un vieil homme de l'Extrême Arctique parlait du type de maisons qu'on nous envoie du Sud, ainsi que des moisissures. Il parlait de la mauvaise circulation de l'air. La solution qu'il proposait était celle qu'on utilise pour la construction des igloos. Quand on construit un igloo, on doit pouvoir respirer à l'intérieur. S'il n'y a pas de trou, ce qu'on appelle un « nez », au plafond, on a du mal à respirer; c'est donc un risque pour la santé. C'est ce que l'homme soulignait. Pour les maisons construites de nos jours, que ce soit dans le Sud ou dans le

the problem. Could you look into that, or do you already have experience with that? If you do, I would like to hear it.

Mr. McDougall: Let me back up a little and then come back to answer your question. At the NRC, we carry out research and development work. We do the work on the code and a number of other things. One thing that this sort of question raises in my mind is how we go about doing work. We try to figure out what the real problem is and whether we can actually develop solutions for it. As you correctly point out, often solutions exist somewhere, but they may need to be adapted to new materials or whatever it might be.

This is the sort of thing where I would see the potential, perhaps, for the people of Nunavut and the Northwest Territories to put together a group of interested communities and perhaps local contractors and so on and see if they want to come together and work together and see what we can do with that.

If there is interest in that, we would certainly be interested in talking to them about it and seeing whether it would be possible to do that.

**Senator Watt:** Yes, I do know some people who are wrestling with that technology, and those engineers could easily be brought to your attention to get together with them, and from there maybe something can be developed positively for that purpose.

**Mr. McDougall:** If you want to connect us, we would certainly be willing to follow up.

Senator Watt: I would be prepared to do that. Just to give you another example, which I have not been able to understand, when people are talking about mould, I built my house myself personally, not with the contractors, 35 years ago, and that house is still standing. It might not look like a new house from the outside, but if you go inside you probably would like it. I never experienced mould. I have seen mould outside attached to part of the building, then I look to see how much has penetrated inside the building. There's none. That's in the Subarctic, Kuujjuaq.

It makes me wonder, because I followed the old traditional way for that building to breathe. That's the way my house is. It breathes, the same way as I breathe. I have never had any health problems within my house. I never had any problem with the lack of air, and I never experienced the mould. I think it has a lot to do with the fact that buildings have to breathe. It is the same as a human being. If you don't breathe properly, you are going to get sick. A house gets sick. That's the way I see it.

Mr. McDougall: That's absolutely true.

Senator Watt: This is something worth looking into.

Nord, il semblait penser que c'est la solution au problème. Pourriez-vous envisager cela ou avez-vous déjà de l'expérience à ce chapitre? Si c'est le cas, j'aimerais vous entendre là-dessus.

M. McDougall: Permettez-moi de revenir un peu en arrière et de répondre ensuite à votre question. Au CNR, nous effectuons des travaux de recherche et de développement. Nos travaux concernent le code et de nombreuses autres choses. Ce genre de question m'amène à me demander de quelle façon nous pouvons faire le travail. Nous essayons de comprendre le vrai problème et de déterminer si nous pouvons y apporter des solutions. Comme vous le soulignez à juste titre, des solutions existent souvent quelque part, mais il faut parfois les adapter aux nouveaux matériaux, par exemple.

À cet égard, il serait avantageux, selon moi, que les gens du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest forment un groupe composé de collectivités intéressées et peut-être d'entrepreneurs locaux, par exemple, pour travailler ensemble et voir ce qu'ils peuvent proposer.

S'il existe un intérêt à ce chapitre, nous voudrions certainement leur en parler et vérifier s'il serait possible de le faire.

Le sénateur Watt: Oui, je connais des gens qui doivent composer avec cette technologie, et ces ingénieurs pourraient facilement vous être présentés afin qu'ils rencontrent ces gens; il en ressortirait peut-être des solutions positives.

M. McDougall: Si vous voulez nous mettre en contact, nous serions certainement disposés à assurer un suivi.

Le sénateur Watt: Je serais prêt à le faire. Je vais vous donner un autre exemple, que je ne parviens pas à comprendre, en ce qui concerne les moisissures. J'ai construit moi-même ma maison il y a 35 ans, sans l'aide d'entrepreneurs, et elle est toujours debout. Elle n'a peut-être pas l'air d'une maison neuve de l'extérieur, mais l'intérieur vous plairait probablement. Je n'ai jamais eu de moisissures. J'en ai vu sur une partie extérieure du bâtiment et j'ai vérifié si elle avait pénétré à l'intérieur. Non, il n'y en a pas. Et c'est dans la région subarctique, à Kuujjuaq.

Cela m'amène à me poser des questions, car j'ai utilisé l'ancienne méthode traditionnelle pour faire respirer cette habitation. Ma maison est comme cela : elle respire, tout comme moi je respire. Je n'ai jamais eu de problèmes de santé dans ma maison. Je n'ai jamais eu de problèmes liés à la mauvaise circulation de l'air, et je n'ai jamais eu de moisissures. Je pense que cela tient en grande partie au fait que les habitations doivent respirer, tout comme les humains. Si on ne respire pas bien, on devient malade. Une maison devient malade. Voilà comment je vois les choses.

M. McDougall: C'est tout à fait vrai.

Le sénateur Watt: Il vaudrait la peine de se pencher sur cette question.

**Mr. Swinton:** I agree. In our Arctic program, we have described a bit of our work in our handout. We do have some work on heat recovery ventilation, which we know is a technology that is used broadly in the South here but has more difficulty delivering fresh air in the North and costs precious electricity to operate. We are very open to studying solutions of the nature you are talking about that we would call a more passive form of ventilation. It has a long history of success in the North.

**Senator Watt:** The contractors or the engineers would like to touch base with you. You're wide open, I understand.

### Mr. McDougall: Absolutely.

Senator Dyck: I'm glad that Senator Watt brought up that traditional ventilation method. I actually wrote it down, and I wasn't going to bring it up. I can't remember whether it was at UBC or the University of Victoria where they built longhouses and traditional housing, and they talked about the need to use traditional ventilation. It was a passive system, and it solved a lot of the problems.

He wisely pointed out that sometimes the solution is there in the traditional methodology, and we don't always get to talk to the people who know what the answer is to the problem.

I think it was at the University of Victoria when I toured the traditional building there. They were trying to explain to me how great it was, and I just didn't follow it, but clearly it's been used down South as well as up North. It is really a comment as opposed to a question.

The Chair: Thank you.

Senator Watt: The other point of view, one of the things that was said by the old man that I was mentioning to you that I listened to on the radio, is that even if you have ventilation on the side of the building or on the floor, he said, it does not work. It is a waste of time and money. That's the way he put it. Even if you open windows, if you think that is enough air coming in, he said no. It would have to be constant flow.

**Senator Raine:** I wanted to ask whether the HVAC system is mandated by the national code.

**Mr. Rizcallah:** It is. There's a section dedicated solely to the HVAC in our codes.

**Senator Raine:** In that section, does it allow for the old-fashioned way?

M. Swinton: Je suis d'accord. Dans notre programme de l'Arctique, nous décrivons un peu notre travail dans notre document. Nous travaillons notamment sur la ventilation récupératrice de chaleur, une technologie, comme nous le savons, largement utilisée dans le Sud, mais qui est plus difficile à utiliser pour faire circuler de l'air frais dans le Nord et qui est très énergivore. Nous sommes tout à fait disposés à examiner des solutions de la nature de celles dont vous parlez, ce que nous appellerions une forme plus passive de ventilation, qui est efficace depuis longtemps dans le Nord.

Le sénateur Watt: Les entrepreneurs ou les ingénieurs aimeraient communiquer avec vous. Si je comprends bien, vous êtes très ouvert à cette idée.

## M. McDougall: Absolument.

La sénatrice Dyck: Je suis heureuse que le sénateur Watt ait parlé de cette méthode de ventilation traditionnelle. Je l'avais prise en note, mais je ne comptais pas en parler. Je ne me rappelle plus si c'était à l'Université de la Colombie-Britannique ou à l'Université de Victoria qu'on avait construit des longues maisons et des maisons traditionnelles et qu'on avait parlé de la nécessité d'utiliser la ventilation traditionnelle. C'était un système passif qui permettait de régler beaucoup de problèmes.

Il a judicieusement souligné que parfois, la solution réside dans les méthodes traditionnelles; or, nous n'avons pas toujours l'occasion de parler aux gens qui connaissent la solution au problème.

Je crois que c'était à l'Université de Victoria, quand j'ai visité le bâtiment traditionnel là-bas. Ils ont essayé de m'expliquer à quel point cette méthode était formidable, et je n'ai tout simplement pas suivi, mais manifestement, cette méthode est utilisée aussi bien dans le Sud que dans le Nord. C'est davantage une observation qu'une question.

# Le président : Merci.

Le sénateur Watt: D'un autre côté, l'une des choses qu'a dites à la radio le vieil homme dont je vous ai parlé, c'est que, même si vous avez de la ventilation sur le côté de l'édifice ou dans le plancher, cela ne fonctionne pas, selon lui. C'est une perte de temps et d'argent. C'est ainsi qu'il l'a dit. Même si vous ouvrez des fenêtres, en pensant que la circulation d'air sera suffisante, il affirme que ce ne l'est pas. Il faut que ce soit constant.

La sénatrice Raine: J'aimerais savoir si le code national traite du système CVCA.

**M. Rizcallah :** Oui. Il y a un article dédié exclusivement au système CVCA dans nos codes.

La sénatrice Raine: Aux termes de cet article, la manière traditionnelle est-elle permise?

Mr. Rizcallah: The section will talk about how if you install a heat recovery system in a building, you have to meet certain standards for that system. It's not restricting you; it's not forcing you to put an HRV system in your home, but it tells you how to do it if you do put one in.

**The Chair:** I understand the NRC will consider demonstration projects?

Mr. McDougall: I'm not sure what you mean by that.

The Chair: We have been studying First Nations housing, and we have seen a lot of problems with lack of building code, with poor materials, poor design. You've got initiatives that are looking at the Arctic and about fire and about mould-resistant building materials. I'm just wondering if it might be possible within your programs to consider some kind of a demonstration project that would be targeted at some of these challenges of First Nations in remote locations.

**Mr. McDougall:** I think what I was alluding to, Mr. Chair, if we can find a collective of people in the North, shall we say of vested interest, who want to go down that path, we can help them do that. Like any other circumstance, we would have to figure out how to fund such a project, where does it come from. If we can get the group of interested parties together, then that gives us a chance to start moving something forward.

The Chair: It sounds like you've got a lot of resources available to such a group.

Mr. McDougall: To bring to bear to something like that, yes.

Senator Watt: I'm wondering out loud. Would you be open to the idea of even going as far as then receiving those people who would be prepared to talk to you about their knowledge and what they're trying to do in terms of new technology, innovative ideas? Aside from that, looking into local materials is where my interest comes in. If we could use local materials that don't require being transported from the South to the North, for example, that would cut the cost down tremendously.

**Mr. McDougall:** I think all of those things are important ideas; that is the way I would characterize it. We have been looking at things like that from different perspectives. For example, we know that one of the biggest costs in the North is fuel of various kinds, so anything that gets away from having to move fuel to the North, transport things to the North, haul fuel to make power to use in the North, et cetera, is advantageous. Our thinking is going down those paths.

Clearly, economics have a lot to do with the ability to deal with that kind of thing. The other thing you have to be absolutely open-minded to — and you've already raised it — is that there is local knowledge that should be taken advantage of. There's no doubt about that.

M. Rizcallah: L'article mentionne que vous devez respecter certaines normes lorsque vous installez un système de récupération de chaleur dans un édifice. Il n'est pas restrictif. Il ne vous force pas à installer un système de récupération de chaleur dans votre maison, mais il vous explique la manière de vous y prendre si vous le faites.

Le président : Je crois comprendre que la CNR envisagera certains projets pilotes, n'est-ce pas?

**M. McDougall :** Je ne suis pas certain de ce que vous entendez par cela.

Le président: Nous étudions le logement dans les Premières Nations, et nous avons vu des lacunes concernant le code du bâtiment et l'utilisation de matériaux de piètre qualité et de mauvaises conceptions. Vous avez des initiatives axées sur l'Arctique et les matériaux de construction ignifuges et résistants aux moisissures. Je me demande s'il serait possible d'envisager dans le cadre de vos programmes des projets pilotes qui mettraient l'accent sur certains défis que doivent surmonter les Premières Nations dans des régions éloignées.

M. McDougall: Monsieur le président, selon moi, ce que je voulais dire, c'était que nous pouvons aider des gens dans le Nord canadien qui ont un grand intérêt en la matière à aller de l'avant dans ce domaine. À l'instar de tout autre projet, nous devrons déterminer la manière de financer un tel projet et l'endroit d'où cela provient. Si nous avons un regroupement de partis intéressés, cela nous donne l'occasion de mettre de l'avant quelque chose.

Le président : Vous semblez avoir beaucoup de ressources disponibles pour aider un tel groupe.

M. McDougall: Pour concrétiser un projet de la sorte, oui.

Le sénateur Watt: Je vais penser tout haut. Seriez-vous ouverts à l'idée d'aller aussi loin que d'inviter des gens qui sont prêts à venir parler de leurs connaissances et de ce qu'ils essaient de faire en ce qui a trait aux nouvelles technologies et aux idées novatrices? Outre cela, je m'intéresse aux matériaux locaux. Si nous pouvons utiliser des matériaux locaux qui n'ont pas besoin d'être transportés du sud vers le nord, par exemple, cela réduira grandement les coûts.

M. McDougall: Je crois que ce sont toutes des idées importantes; c'est ainsi que je les qualifierais. Nous nous penchons sur de tels aspects sous divers angles. Nous savons par exemple que l'un des aspects qui coûtent le plus cher dans le Nord, ce sont toutes les formes de carburant. Donc, toute idée qui élimine le besoin d'acheminer du pétrole dans le Nord, d'y transporter des choses et de faire venir du carburant pour y produire de l'électricité, par exemple, est avantageuse. Notre réflexion va en ce sens.

Il ne fait aucun doute que les aspects économiques ont une grande incidence sur notre capacité de nous en occuper. Comme vous l'avez déjà souligné, il faut également vraiment faire preuve d'ouverture d'esprit quant aux connaissances locales et en tirer profit. Cela ne fait aucun doute.

**Senator Raine:** I just wanted to mention that near where I live, in the Skeetchestn First Nation, which is just west of Kamloops, they have designed an octagon-shaped house, kind of like a roundhouse; they call it the roundhouse. I'm not sure if you're familiar with that.

## Mr. McDougall: I've seen it.

**Senator Raine:** Their objective was to use the pine beetle wood, which is readily available, and to design something that could then be assembled, would be put in a kit and sent and assembled.

Have you been involved in doing any testing on that at all?

Mr. McDougall: No.

**Senator Raine:** How would that work if they wanted NRC to do testing on that?

**Mr. McDougall:** Companies and organizations come to us all the time, thousands a year, literally. Sometimes it's to test a new product. Sometimes they have an idea; could we actually make it work and then turn it into a new product? Various things like that occur.

We have two sides of the organization. We have the side that does research and testing, the scientific and engineering side, and then we have our industrial-research-assistance side which works with small companies that may have ideas of things that they want to develop, and they can actually provide them with some financial support to help them do it. If they come or contact us, we're certainly always interested in taking a serious look.

**Senator Raine:** In terms of the testing, is it all done in Ottawa, or are there other locations across Canada?

**Mr. McDougall:** It would depend on what it is. Some things would come to Ottawa because we have special capabilities here — for fire testing, for example — which you don't replicate all over

There are other organizations not unlike us but smaller in scale and perhaps not as comprehensive in different parts of the country that we can connect them up with. Yukon College is an example of a special capability where we can point them in that direction.

We're not trying just to fill our own shop. We're trying to do things in the most efficient way we can. Our industrial-research people know all these organizations and the capabilities all over the country and will steer them in the optimal direction. La sénatrice Raine: Je tiens seulement à mentionner que près de l'endroit où je vis, dans la bande de Skeetchestn, qui se trouve à l'ouest de Kamloops, les membres de la bande ont conçu une maison de forme octogonale, qui ressemble à une cabane ronde. Ils l'appellent la maison ronde. Je ne sais pas si vous en êtes au courant.

M. McDougall: J'ai vu la maison.

La sénatrice Raine: Leur objectif était d'utiliser du bois infesté par le dendroctone du pin, soit un produit facilement disponible, et de concevoir quelque chose qui pourrait ensuite être assemblé. Ce produit prêt-à-monter serait ensuite expédié, puis assemblé.

Avez-vous participé aux essais à cet égard?

M. McDougall: Non.

La sénatrice Raine : Comment les responsables doivent-ils s'y prendre s'ils veulent que le CNR effectue des essais en la matière?

M. McDougall: Des entreprises et des organismes communiquent avec nous tout le temps. Nous recevons littéralement des milliers de demandes par année. Il arrive parfois que cela concerne la mise à l'essai d'un nouveau produit. Il arrive parfois que les gens aient une idée et se demandent si nous pouvons en fait la concrétiser et en faire un nouveau produit. Voilà le genre de choses qui se passent.

Notre organisme a deux volets. D'un côté, nous nous concentrons sur la recherche et la mise à l'essai, soit le domaine scientifique et technique; de l'autre, nous offrons du soutien sur le plan de la recherche industrielle en vue de collaborer avec des petites entreprises qui ont des idées qu'elles veulent développer, et nous pouvons leur offrir un coup de pouce financier pour y arriver. Si des gens communiquent avec nous, nous sommes toujours prêts à examiner sérieusement ce qu'ils proposent.

La sénatrice Raine: Pour ce qui est des essais, sont-ils faits à Ottawa, ou y a-t-il d'autres endroits au Canada?

M. McDougall: Tout dépend de la nature des essais. Certaines choses sont faites à Ottawa, parce que nous avons des installations particulières ici — comme les essais de réaction au feu — que nous ne retrouvons pas partout.

Il y a d'autres organismes ailleurs au pays qui nous ressemblent, mais qui sont de moindre envergure et qui ne sont pas aussi complets que nous. Nous pouvons orienter les gens vers ces organismes. Le Yukon College est un bon exemple d'un organisme, qui a une capacité unique, vers lequel nous pouvons orienter les gens.

Nous n'essayons pas tout bonnement d'avoir le plus de travail possible. Nous essayons de le faire le plus efficacement possible. Notre personnel en recherche industrielle est conscient des divers organismes partout au pays et de leurs capacités et orientera les gens le plus efficacement possible.

**Senator Raine:** I think when it comes to First Nation housing, the need is so overwhelming that we need to find solutions that can be ramped up quickly, but we also have to encourage people to build their own homes and put that longer life cycle into it because it's theirs.

**Mr. McDougall:** It is interesting, apropos the earlier question, about why houses maybe last longer, and you are a good example. You built your own to a quality that you wanted to build and with the techniques that you wanted to use and so on.

**Senator Watt:** — materials.

**Mr. McDougall:** It doesn't necessarily have to be; that's correct. There are other elements here that we have to think about, too, other than maybe just the materials themselves. The construction, the fabrication, a lot of that has much to do with it.

**The Chair:** This Canadian Construction Materials Centre, does the public have access to the information there?

On our tours, we saw some tiles, some new building-block material that was light and superior in many ways to concrete and other building materials. Are you finding things like that that would be useful to know about in looking at the challenges of building in remote communities?

**Mr. Swinton:** The Canadian Construction Materials Centre has a registry, and it's available on line. It literally must have thousands of products in it.

We're not involved in the marketplace, but builders may look through these. Building officials, when they see these products coming in with a design that the builders submit to them for a building permit, can refer to these because they're shown to have met the requirements of the code, and an opinion is given to that effect. That opinion is taken by the authority having jurisdiction, and then it either accepts the product or not within the construction system. That's the way it works.

That's a poor answer to what you're asking, because we're at arm's length from the marketplace. We don't actually go through the registry and pick out our own favourites and assess them that way. It really is a true marketplace. There is no rating given to these in the registry except that they're shown to pass code under certain conditions, and the conditions are listed.

The Chair: That's very helpful, and I understand the independence of the research council.

**Senator Enverga:** Thank you again. As I understand, the NRC has been in existence for 60 years, and you've been looking more at the active technology for 60 years, so it's a good number of years.

La sénatrice Raine: Selon moi, en ce qui concerne le logement dans les Premières Nations, le besoin est tellement criant que nous devons trouver des solutions qui donneront rapidement des résultats, mais il faut également encourager les gens à construire leur propre maison et à mettre l'accent sur un cycle de vie plus long, parce que c'est la leur.

M. McDougall: À propos de la question précédente, à savoir pourquoi les maisons durent peut-être plus longtemps, c'est intéressant, et vous en êtes un bon exemple. Vous avez construit la vôtre notamment en fonction de la qualité que vous recherchiez et des techniques que vous vouliez utiliser.

Le sénateur Watt : — matériaux.

M. McDougall: Cela n'a pas nécessairement besoin d'être le cas; c'est exact. Outre les matériaux, il y a d'autres éléments auxquels nous devons également nous attarder, dont la construction et la fabrication; bon nombre de ces éléments ont une grande incidence.

Le président : Le public a-t-il accès aux renseignements provenant du Centre canadien de matériaux de construction?

Lors de nos visites, nous avons vu des carreaux, des nouveaux blocs de construction légers et supérieurs à bien des égards au béton et d'autres matériaux de construction. Trouvez-vous des innovations semblables qui seraient utiles de connaître en vue de nous pencher sur les défis liés à la construction dans les collectivités éloignées?

**M.** Swinton: Le Centre canadien de matériaux de construction possède un registre disponible en ligne qui doit littéralement contenir des milliers de produits.

Nous ne sommes pas actifs sur le marché, mais les constructeurs peuvent les consulter. Lorsque les autorités en matière de construction voient ces produits dans un plan que les constructeurs leur font parvenir en vue d'obtenir un permis de construction, elles peuvent consulter le registre, parce qu'il a été démontré que ces produits répondent aux exigences du code, et une opinion est rendue à cet effet. L'autorité dont c'est le ressort prend cette opinion en délibéré, puis accepte ou rejette le produit dans le mode de construction. C'est ainsi que cela fonctionne.

C'est une réponse un peu décevante à votre question, parce que nous sommes indépendants du marché. Nous ne passons en fait pas en revue le registre pour choisir nos produits favoris et les évaluer. Il s'agit d'un véritable marché. Aucune cote n'est accordée à ces produits dans le registre; il est seulement mentionné que les produits respectent le code sous certaines conditions, et la liste de ces conditions s'y trouve.

Le président : C'est très utile, et je comprends l'indépendance du conseil de recherche.

Le sénateur Enverga: Merci encore une fois. Selon ce que j'en comprends, le CNR existe depuis 60 ans, et vous examinez la technologie active depuis 60 ans. Cela fait donc un bon nombre d'années.

During those 60 years, have you ever found the golden grail, something that's the best material that can be used after all these years? Has there been any result at all? You must have tested a lot of them. Have you found any real solution, or are you close to anything like that? Where are we right now?

**Mr. Swinton:** Actually, when we were researching this brochure, I found a publication. I think it was from the early 1950s, and it was on permafrost research in the North. There were studies on a house in, I think, Pangnirtung on Baffin Island, and what they were laying was the foundation of our understanding of how the foundations of these houses work in permafrost. Through that there were evolutions of different technologies.

One of the strategies that emerged is being applied today and is the subject of one of the standards that was developed recently by the Canadian Standards Association related to northern issues.

We looked at using the air from the house and the heat pump—this is like a refrigerator—and driving it down under the house so that the heat from the house or the building wouldn't melt the permafrost. There was actually a demonstration of that technology, and it was shown to work.

Nowadays, they've gone to a passive form, which is maybe more germane to the North. They're called thermopiles. They have a liquid that, when it cools down, gets heavier, and it goes down into the pile or the thermosyphon underneath the slab and keeps the permafrost intact. As that product heats up from either the heat of the house or the soil, it comes back out, grabs more of the cool air in the wintertime and so on.

There is a new standard now on how to apply those properly in northern circumstances and in what circumstances they work best

That technology, who was first to have this idea I'm not sure, but there is actually a company in Alaska with a subsidiary in Canada. There is a head office in Winnipeg that supplies this technology, and it is deployed in northern climates.

**Senator Enverga:** It says here "Research program." Who owns the technology after you have them do the research? Is it the private sector? Do they have a say about these technologies?

**Mr. McDougall:** It depends on how it's done. If a company comes in and pays for all the work, they own it all. If we do it, the Government of Canada owns it, basically through us as administrators, and we try to make it available to people. The primary thing we're interested in is that the technologies that get developed get out and into the marketplace. If they're good

Pendant ses 60 ans, avez-vous déjà trouvé après toutes ces années le Saint Graal, à savoir le meilleur matériau que nous pouvons utiliser? Avez-vous obtenu des résultats? Vous devez avoir mis à l'essai beaucoup de produits. Avez-vous trouvé de véritables solutions ou êtes-vous prêts d'y arriver? Où en sommes-nous actuellement?

M. Swinton: En fait, lors des recherches concernant cette brochure, je suis tombé sur une publication. Je crois qu'elle datait du début des années 1950 et portait sur les recherches sur le pergélisol dans le Nord. Je crois me rappeler qu'il y avait des études sur une maison à Pangnirtung sur l'île de Baffin. La publication jetait les bases de notre compréhension sur la manière dont les fondations de ces maisons travaillent dans le pergélisol. À partir de là, les technologies ont évolué.

L'une des stratégies qui sont ressorties est appliquée aujourd'hui et fait l'objet de l'une des normes qui ont récemment été élaborées par l'Association canadienne de normalisation concernant les problèmes propre aux régions nordiques.

Nous avons examiné la possibilité d'utiliser l'air de la maison et de la thermopompe — cela ressemble à un réfrigérateur — et de le faire circuler sous la maison pour que la chaleur de la maison ou de l'édifice ne fasse pas dégeler le pergélisol. Il y a en fait eu un projet pilote concernant cette technologie qui a permis de démontrer que cela fonctionne.

De nos jours, les gens se sont tournés vers une forme passive, ce qui est peut-être plus pertinent dans le Nord, à savoir les thermopiles. Le mécanisme contient un liquide qui, lorsqu'il refroidit, devient plus lourd et descend au fond de la pile ou du thermosiphon sous la dalle et protège le pergélisol. À mesure que la chaleur de la maison ou du sol réchauffe le produit, le tout remonte à la surface et absorbe plus d'air frais durant l'hiver, et ainsi de suite.

Il y a maintenant une nouvelle norme sur la manière d'appliquer cela adéquatement dans des conditions nordiques et les circonstances dans lesquelles cela fonctionne le mieux.

Je ne sais pas qui a eu en premier l'idée de cette technologie, mais il y a en fait une entreprise en Alaska qui a une filiale au Canada. Il y a un siège social à Winnipeg qui distribue cette technologie qui est déployée dans les climats nordiques.

Le sénateur Enverga: Il est écrit ici « Programme de recherche ». Qui est le propriétaire de la technologie après que vous leur avez fait faire la recherche? Est-ce le secteur privé? A-t-il son mot à dire au sujet de ces technologies?

M. McDougall: Tout dépend de la manière dont c'est fait. Si une entreprise arrive et assume les coûts de tous les travaux, cela leur appartient. Si nous le faisons, cela appartient au gouvernement du Canada. En gros, nous agissons en tant qu'administrateurs, mais nous essayons de permettre aux gens d'avoir accès à la technologie. Notre principal objectif est que les

technologies, we want them to move into the marketplace. Whether we still own them or somebody else does, we're still working with that end in mind.

**Senator Enverga:** Where are we now in finding the real solution to housing?

**Mr. McDougall:** That's an interesting question, partly because technology keeps changing, and it really depends on what you're trying to do.

What happens is that the expectations of housing are changing constantly, and that's leading to new products all the time. The challenge, ultimately, is systems that in an integrated way will work and deliver a good, high-quality, sustainable, long-lived building.

That's a constantly moving target because it's a balance of cost and energy efficiency. It's what it looks like, so the architecture and interior design matters. There are a lot of things at play. It would be nice if there were this magic thing that would work. If we went back 100 years, back to your earlier comment, you would probably think the igloo was amazingly designed for the North; it did a job. But you don't see a lot of people choosing to live in igloos as their permanent home anymore. It's interesting.

Senator Enverga: I was lucky enough to be in Iqaluit a year ago, and I found the houses there were up to date. Maybe if we can use the technology that was used in building houses in Iqaluit, then we would have successful housing for everyone in the North. Especially with the housing where there are stilts on the permafrost buildings, have you thought about that?

**Mr. Swinton:** The difficulty with what you're suggesting, in my opinion, is that basically the Canadian way to building construction is a free-market approach. So the successful technology is the technology that each individual builder finds his niche market for, and that results in houses that are successful; their reputation grows, and they continue their business.

There are many variations. In our basement guidelines, we looked at maybe eight different types of materials that needed to be put into the wall to function properly, and the combination of all of those ended up in 80,000 choices. Remarkably, builders end up making one of those choices, and they succeed with it, but another builder in another market and another condition will make other choices and succeed with that. Some people will make the wrong choice, and mould grows or something, and their reputations are damaged.

technologies développées se retrouvent sur le marché. Si ce sont de bonnes technologies, nous voulons qu'elles percent le marché. Que la technologie nous appartienne encore ou qu'elle appartienne à quelqu'un d'autre, nous gardons toujours cet objectif en tête.

Le sénateur Enverga : Où en sommes-nous maintenant rendus en vue de trouver la véritable solution au logement?

**M. McDougall :** C'est une question intéressante, en partie parce que la technologie change sans arrêt, et cela dépend de ce que vous essayez d'accomplir.

La réalité est que les attentes en matière de logement évoluent constamment et que cela entraîne le développement constant de nouveaux produits. Au final, le défi est d'élaborer des systèmes intégrés qui donneront des édifices durables de bonne qualité.

Il s'agit d'un objectif qui bouge sans arrêt, parce que c'est un équilibre entre les coûts et l'efficacité énergétique; c'est ce à quoi cela ressemble. L'architecture et la décoration d'intérieur sont importantes. Il y a beaucoup d'éléments qui entrent en ligne de compte. Ce serait formidable d'avoir une solution magique qui fonctionne. Si nous remontions d'un siècle, pour revenir à votre précédent commentaire, nous constaterions que l'igloo était un concept incroyable dans le Nord; il remplissait sa fonction. Cependant, nous constatons qu'il y a maintenant très peu de gens qui vivent en permanence dans des igloos. C'est intéressant.

Le sénateur Enverga: J'ai eu la chance d'aller à Iqaluit l'année dernière, et j'y ai constaté que les maisons étaient modernes. Si nous pouvons utiliser la technologie qui a servi à construire les maisons à Iqaluit, nous aurons des logements adéquats pour tout le monde dans le Nord canadien. En ce qui a trait en particulier aux bâtiments encore sur pilotis enfoncés dans le pergélisol, y avez-vous songé?

M. Swinton: Le problème avec ce que vous suggérez, d'après moi, c'est qu'en gros la manière canadienne se fonde sur le libre marché dans le domaine de la construction de bâtiments. Donc, la technologie efficace est la technologie pour laquelle chaque constructeur trouve un créneau. Cela permet la construction de maisons adéquates, et le constructeur gagne en réputation et poursuit ses activités.

Il y a de nombreuses variations. Dans nos lignes directrices sur les sous-sols, nous avons peut-être examiné huit différents types de matériaux qui doivent être mis dans le mur pour assurer un bon fonctionnement, et la combinaison de tous les matériaux donne 80 000 possibilités. Fait remarquable, un constructeur choisit l'une de ces possibilités et connaît du succès, mais un autre constructeur dans un autre marché optera pour une autre possibilité en fonction des conditions et connaîtra lui aussi du succès. Certains feront le mauvais choix, et il y aura de la moisissure, par exemple. Leur réputation en prendra un coup.

It would be difficult for the NRC to jump in and determine that the market can only build this winning combination. It's not the role that NRC plays in industry. Mr. President, you may wish to back that up or not.

Mr. McDougall: I think you said it very well.

Senator Enverga: So you can't dictate what they really want. You said there are dozens of choices out there, but you can make recommendations as to the code. Let's say we have hundreds of materials there; can you pinpoint which will be according to your code? That means you have control over what material will be used. Is that correct?

Mr. McDougall: In broad terms, what the code is trying to do is create a minimum standard of acceptable performance for various components of a building. That's really what it comes down to. Once you get past that — obviously, we don't want to build something that if you stand on the floor it collapses. It's that kind of thinking. It's not to say you have to make a floor with A, B or C. It has to be able to perform this way. The product will be built. It will be verified that it will stand up to that load, for example, and therefore, it will be acceptable material.

Mr. Rizcallah: When we develop our codes and make changes every five years, one of the things the committee has to consider is that we're not limiting design and innovation. They purposely go out and make sure that you can choose any one of a hundred different ways to do whatever you want to get that outcome. Otherwise, we're restricting market access, so it's a fundamental principle when we develop our codes.

**Senator Enverga:** Summing it up, I want to know, let's say I wanted to build something in the Arctic. Would you be able to tell me what kind of material I should be using? Would you be able to tell me what kind of materials or codes I would need? Would you be able to dictate something like that to me right now?

Mr. Rizcallah: Through the code, we would be able to tell you what the performance requirement is for that particular situation. Then through maybe some products that are out on the market or through various engineering designs, you would have choices to meet that performance requirement, but we wouldn't dictate that this is the only way you're going to be able to get this solution.

Senator Enverga: You make recommendations only?

Mr. Rizcallah: We don't even make recommendations.

**Mr. McDougall:** We do not make recommendations about any product. We will only say that a product has met certain performance specifications.

Il serait difficile pour le CNR de prendre les devants et de décider que le marché ne peut utiliser qu'une certaine combinaison gagnante. Ce n'est pas le rôle que le CNR joue dans l'industrie. Monsieur le président, vous voulez peut-être confirmer ce que je dis.

M. McDougall: Je crois que vous l'avez très bien dit.

Le sénateur Enverga: Vous ne pouvez donc pas dicter ce que les constructeurs veulent vraiment. Vous avez dit qu'il y a des dizaines de possibilités, mais vous pouvez faire des recommandations pour ce qui est du code. Par exemple, s'il y a des centaines de matériaux sur le marché, pouvez-vous préciser ceux qui satisfont aux exigences de votre code? Cela signifie que vous avez un certain contrôle sur les matériaux qui seront utilisés, n'est-ce pas?

M. McDougall: En gros, le code vise à essayer d'établir une norme minimale sur le rendement acceptable de diverses composantes d'un bâtiment. Voilà vraiment son objectif. Outre cela, nous ne voulons évidemment pas que soit construit un édifice qui s'écroulera lorsqu'une personne marchera sur le plancher. C'est ce genre de raisonnement. Le but n'est pas de dire qu'il faut construire un plancher avec A, B ou C. Il faut que la construction ait un rendement acceptable. Le produit sera construit, puis nous vérifierons qu'il sera en mesure de supporter une certaine charge, par exemple. Par conséquent, ce sera un matériau acceptable.

M. Rizcallah: Lorsque nous élaborons nos codes et que nous les révisons tous les cinq ans, l'un des éléments dont le comité doit tenir compte, c'est que nous ne limitons pas la conception ou l'innovation. Nous faisons exprès pour nous assurer que vous pouvez choisir parmi une centaine de manières de procéder pour arriver à votre résultat. Autrement, nous limitons l'accès au marché. Bref, c'est un principe fondamental que nous appliquons lorsque nous élaborons nos codes.

Le sénateur Enverga: En résumé, imaginons que j'aimerais construire un bâtiment dans l'Arctique. Seriez-vous en mesure de me dire quel type de matériau je devrais utiliser? Pourriez-vous me dire de quels types de matériaux ou de codes j'aurais besoin? Seriez-vous en mesure de me dicter quelque chose du genre en ce moment?

M. Rizcallah: Grâce au code, nous serions en mesure de vous dire quelle est la norme de rendement pour ce cas particulier. Ensuite, vous auriez le choix entre d'éventuels produits sur le marché ou diverses conceptions techniques pour respecter cette norme, mais nous ne vous dirions pas que c'est la seule façon de faire.

Le sénateur Enverga: Vous faites simplement des recommandations?

M. Rizcallah: Nous ne faisons même pas de recommandations.

M. McDougall: Nous ne recommandons pas de produits en particulier. Nous disons simplement qu'un produit répond à certaines normes de rendement.

**Senator Enverga:** But can't you say that after all our research testing, this is the best product?

Mr. Rizcallah: In a way, we do that with the CCMC evaluation, which essentially says that this product will perform to this requirement and will meet the code to this level, but there may be six or seven other products that will do the same thing. You can choose out of those six or seven products to meet the requirement.

Senator Beyak: I was in Europe in 2008 on an environmental seminar on innovations, and they had a model home in Germany and Japan and a subdivision in Minneapolis, and the homes were completely self-sustaining. A young student had figured out how to melt plastic bags that left no air quality problems. They could put tires, rubber, plastic and garbage waste into a hole in the kitchen and it lit and heated the house. They were just working on it

Have you heard anything about any of that or that kind of technology coming to Canada? I haven't followed up on it. I was fascinated with it at the time.

**Mr. McDougall:** I can comment a little bit. There are all kinds of combustion technology being looked at for a whole variety of purposes to fuel against just straight waste that's in the garbage can in the extreme to very selective streams of waste that you can do certain things with.

Earlier today, we were actually talking about a technology that is based on making liquid fuel from wood waste, for example. We were talking about the fact that landfills will actually produce methane, and if you can capture the methane and burn it, it's actually better than letting it escape into the atmosphere because it has less greenhouse gas effect and so on.

There are always enormous numbers of innovative ideas floating around. One of the challenges with a lot of these things is moving from a laboratory or a small bench scale to something that is really scalable for mass use or for large-scale use or whatever it may be. That's the challenge. But we're constantly on the lookout for that sort of thing. We do some of it ourselves. It's happening in many places.

**Senator Raine:** I don't know if you can answer this, and it's kind of a completely different subject, but I'm interested in toilets. Of course, in a lot of communities, people live on acreages and they're not hooked up to a sewer system. There are a lot of different kinds of toilets. I heard of one in China that is waterless. Is the National Research Council doing anything on that?

**Mr. Rizcallah:** I haven't seen anything on the research side. On the code side, we certainly have put requirements in the code for waterless urinals. I haven't seen the waterless toilet yet, but that's

Le sénateur Enverga : Cependant, pouvez-vous dire qu'après tous les essais que vous avez effectués, un produit donné est le meilleur?

M. Rizcallah: D'une certaine façon, nous le faisons avec l'évaluation du CCMC qui dit, en gros, que le produit en question respectera telle norme de rendement et le code jusqu'à un certain niveau, mais il pourrait y avoir six ou sept produits qui en font autant. Vous avez le choix entre ces six ou sept produits pour respecter la norme.

La sénatrice Beyak: J'étais en Europe en 2008 pour participer à un séminaire environnemental sur les innovations. À cette occasion, on a présenté des maisons modèles en Allemagne et au Japon et une subdivision à Minneapolis, et les maisons étaient entièrement autonomes au plan énergétique. Un jeune étudiant avait trouvé un moyen de faire fondre des sacs en plastique qui ne causaient aucun problème de qualité de l'air. Il était possible de placer, dans un trou dans la cuisine, des pneus, du caoutchouc, du plastique et des ordures, qui s'élevaient ensuite et qui éclairaient réchauffaient la maison. On travaillait à perfectionner cette technologie.

Savez-vous si ce type de technologie est arrivé au Canada? Je n'en ai pas fait le suivi. Je trouvais la chose fascinante à l'époque.

M. McDougall: Je peux en parler brièvement. On examine toutes sortes de technologies de combustion, allant de celles qui se servent des ordures dans la poubelle pour en faire du carburant à celles qui utilisent des types de déchets triés de façon très sélective à des fins précises.

Tout à l'heure, nous parlions d'une technologie qui consiste à transformer les déchets de bois en carburant liquide, par exemple. Nous parlions du fait que les sites d'enfouissement produiront du méthane et que s'il est possible de le capturer et de le brûler, c'est en fait mieux que de le laisser s'échapper dans l'atmosphère, car cela réduit l'effet de serre, et cetera.

Ce ne sont pas les idées novatrices qui manquent. Dans bien des cas, l'un des défis est de passer d'une technologie testée en laboratoire ou mise au banc d'essai à petite échelle à une technologie pouvant vraiment être mise à niveau pour une utilisation massive ou à grande échelle. Tel est le défi. Cependant, nous restons toujours à l'affût de ce type de chose. Nous en faisons une partie nous-mêmes, et ce, à de nombreux endroits.

La sénatrice Raine: J'ignore si vous pouvez répondre à cette question, et je passe un peu du coq à l'âne, mais je m'intéresse aux toilettes. Bien sûr, dans nombre de collectivités, les maisons sont situées dans des zones où elles ne sont pas branchées à un réseau d'égouts. Il existe bien des types de toilettes. J'ai entendu parler d'une sorte en Chine qui fonctionnait sans eau. Le Conseil national de recherches se penche-t-il sur la question?

M. Rizcallah: Je n'ai rien vu du côté de la recherche. Pour ce qui est du code, nous y avons ajouté des exigences relatives aux urinoirs qui fonctionnent sans eau. Je n'ai toujours pas vu la

certainly something currently permitted through our code, and there is technology out there for waterless toilets. The technology is there. We just reference standards that are actually tested on a product.

Mr. McDougall: Just on this area, probably 30 years ago we had a composting toilet. I can't remember now what it was called. They were actually pretty good, but you had to manage them very carefully. It was not really designed for a family with children because they just tended — it was either overloaded or underloaded, or things that shouldn't have gone into it went into it and destroyed the digestive process.

But, again, there are technologies of all sorts. If you can think about it, you can probably find somebody who's doing it.

**Senator Raine:** I really don't know what is happening in the communities in the North with sewer systems and toilets and things like that.

**Mr. McDougall:** Some of your committee members are probably more current on that than I am. A lot of hauling was going on and still is in a lot of communities. There are obviously opportunities of all kinds that might be dealt with, if you set your mind to them.

**The Chair:** Thank you, gentlemen, for a most informative evening. We very much appreciate your attendance and the information you've shared.

With that, I will adjourn this meeting.

(The committee adjourned.)

toilette sèche, mais notre code l'autorise, et ce type de technologie existe. Nous faisons simplement référence à des normes qui ont été testées sur un produit.

M. McDougall: Il y a probablement une trentaine d'années, nous avions des toilettes à compostage dans ce secteur. Je ne me souviens plus comment on les appelait. En fait, elles étaient assez bonnes, mais il fallait les gérer avec soin. Elles n'étaient pas vraiment conçues pour une famille avec des enfants parce qu'elles avaient tendance... elles étaient trop pleines ou elles ne l'étaient pas assez, ou on y jetait des choses qu'on n'aurait pas dû et cela détruisait le mécanisme de broyage.

Mais, encore une fois, il existe toutes sortes de technologies. Si un concept vous vient à l'esprit, quelqu'un l'a probablement déjà inventé.

La sénatrice Raine: Je ne sais vraiment pas ce qui se passe dans les collectivités du Nord en ce qui concerne les réseaux d'égouts, les toilettes et autres choses du genre.

M. McDougall: Certains membres du comité sont peut-être plus à jour sur ce point que je le suis. Il y a eu beaucoup de transport de déchets dans bien des collectivités et ce n'est pas terminé. Il est clair qu'il existe des occasions de toutes sortes à saisir si l'on est déterminé à le faire.

La présidente : Merci, messieurs, pour une soirée des plus instructives. Nous vous savons gré de votre présence et de l'information que vous nous avez donnée.

Sur ce, je déclare que la séance est levée.

(La séance est levée.)

### Tsawout First Nation:

Harvey Underwood, Chief (by video conference);

Eric Pelkey, Director of Operations (by video conference);

Gwen Underwood, Lands Manager (by video conference);

Stanley Sam, Councillor (by video conference);

Eric Pettit, Senior Project Engineer, WSP Canada Inc. (by video conference);

Ron Akehurst, General Manager, WSP Canada Inc. (by video conference);

Allan Claxton, Councillor (by video conference).

# Wednesday, April 1, 2015

National Research Council of Canada:

John R. McDougall, President, Executive Offices;

Michael Swinton, Research Officer, Building Envelope and Materials, Construction;

Philip Rizcallah, Manager, Canadian Codes Centre, Construction.

### Première Nation Tsawout:

Harvey Underwood, chef (par vidéoconférence);

Eric Pelkey, directeur des Opérations (par vidéoconférence);

Gwen Underwood, gestionnaire des terres (par vidéoconférence);

Stanley Sam, conseiller (par vidéoconférence);

Eric Pettit, ingénieur principal de projets, WSP Canada Inc. (par vidéoconférence);

Ron Akehurst, directeur général, WSP Canada Inc. (par vidéoconférence);

Allan Claxton, conseiller (par vidéoconférence).

## Le mercredi 1er avril 2015

Conseil national de recherches du Canada:

John R. McDougall, président, Bureaux exécutifs;

Michael Swinton, agent de recherche, Matériaux et enveloppe du bâtiment, Construction;

Philip Rizcallah, gestionnaire, Centre canadien des codes, Construction.

WITNESSES TÉMOINS

#### Tuesday, March 10, 2015

Fiscal Realities Economists:

Andre Le Dressay, Director, Fiscal Realities Economists and Tulo Centre of Indigenous Economics.

Corix Group of Companies:

Owen Matheson, Vice-President, Business Development, Corix Infrastructure.

Thunderbird Commercial Insurance:

Malcolm Smith, Partner;

John Kiedrowski, President, Compliance Strategy Group.

### Wednesday, March 11, 2015

Office of the Auditor General of Ontario:

Bonnie Lysyk, Auditor General.

PPP Canada:

Stefan Dery, Director, Investments;

Naresh Debidin, Director, Project Development - Federal.

### Tuesday, March 24, 2015

Treasury Board of Canada Secretariat:

Brian Pagan, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector.

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Karl Carisse, Senior Director, Strategic Policy, Planning and Innovation;

Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development;

Rob Harvey, Acting Director General, Corporate Accounting and Material Management.

### Tuesday, March 31, 2015

Muskeg Lake Cree Nation:

Aaron Ledoux, Director of Housing;

Jamie Arcand, Housing Manager;

Dana Greyeyes, Councillor.

Tsawwassen First Nation:

Colin Ward, Director of Public Services.

(Continued on previous page.)

#### Le mardi 10 mars 2015

Fiscal Realities Economists:

Andre Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists et Tulo Centre of Indigenous Economics.

Corix Group of Companies:

Owen Matheson, vice-président, Développement des affaires, Corix Infrastructure.

Thunderbird Commercial Insurance:

Malcolm Smith, associé;

John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group.

#### Le mercredi 11 mars 2015

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario :

Bonnie Lysyk, vérificatrice générale.

PPP Canada:

Stefan Dery, directeur, Investissements;

Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux.

#### Le mardi 24 mars 2015

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:

Brian Pagan, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada:

Karl Carisse, directeur principal, Direction des politiques stratégiques, de la planification et de l'innovation;

Andrew Beynon, sous-ministre adjoint par intérim, Terres et développement économique;

Rob Harvey, directeur général par intérim, Comptabilité ministérielle et gestion du matériel.

# Le mardi 31 mars 2015

Nation crie de Muskeg Lake :

Aaron Ledoux, directeur du logement;

Jamie Arcand, gestionnaire du logement;

Dana Greyeyes, conseiller.

Première Nation Tsawwassen:

Colin Ward, directeur des Services publics.

(Suite à la page précédente.)

Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca Disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca