SENATE SÉNAT

CANADA

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

Proceedings of the Standing Senate Committee on

ABORIGINAL PEOPLES

Chair:

The Honourable DENNIS GLEN PATTERSON

Tuesday, May 26, 2015
Tuesday, June 2, 2015 (in camera)
Wednesday, June 3, 2015 (in camera)
Wednesday, June 10, 2015

Issue No. 14

First meeting (final):
Subject matter of those elements contained in Division 16 of Part 3 of Bill C-59, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 21, 2015 and other measures

and

Forty-third and forty-fourth meetings (final):
Study on challenges relating to First Nations infrastructure on reserves

and

First meeting (final):
Bill C-63, An Act to give effect to the Déline Final Self-Government Agreement and to make consequential and related amendments to other Acts

INCLUDING:
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Subject matter of Division 16 of Part 3 of Bill C-59)
THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-63)
THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(*On-Reserve Housing and Infrastructure: Recommendations for Change*)

WITNESSES:
(*See back cover*)

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

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

PEUPLES AUTOCHTONES

Président :

L'honorable DENNIS GLEN PATTERSON

Le mardi 26 mai 2015
Le mardi 2 juin 2015 (à huis clos)
Le mercredi 3 juin 2015 (à huis clos)
Le mercredi 10 juin 2015

Fascicule nº 14

Première (dernière) réunion :
La teneur des éléments de la section 16 de la partie 3 du projet de loi C-59, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 avril 2015 et mettant en œuvre d'autres mesures

et

Quarante-troisième et quarante-quatrième (dernière) réunions :
Étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières nations

et

Première (dernière) réunion :
Projet de loi C-63, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois

Y COMPRIS :
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Teneur de la section 16 de la partie 3 du projet de loi C-59)
LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-63)
LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(*Le logement et l'infrastructure dans les réserves : Recommandations de changements*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

52148-52185-52198-52230

STANDING SENATE COMMITTEE
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Dennis Glen Patterson, *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

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

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Beyak replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*June 2, 2015*).

The Honourable Senator Stewart Olsen replaced the Honourable Senator Beyak (*June 1, 2015*).

The Honourable Senator Enverga replaced the Honourable Senator Lang (*May 26, 2015*).

The Honourable Senator Beyak replaced the Honourable Senator Ataullahjan (*May 26, 2015*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Enverga (*May 25, 2015*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Beyak (*May 25, 2015*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Dennis Glen Patterson

Vice-présidente : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

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

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénatrice Beyak a remplacé l'honorable sénatrice Stewart Olsen (*le 2 juin 2015*).

L'honorable sénatrice Stewart Olsen a remplacé l'honorable sénatrice Beyak (*le 1er juin 2015*).

L'honorable sénateur Enverga a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 26 mai 2015*).

L'honorable sénatrice Beyak a remplacé l'honorable sénatrice Ataullahjan (*le 26 mai 2015*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Enverga (*le 25 mai 2015*).

L'honorable sénatrice Ataullahjan a remplacé l'honorable sénatrice Beyak (*le 25 mai 2015*).

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

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

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 14, 2015:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Martin, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That, in accordance with rule 10-11(1), the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the subject matter of all of Bill C-59, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 21, 2015 and other measures, introduced in the House of Commons on May 7, 2015, in advance of the said bill coming before the Senate;

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to meet for the purposes of its study of the subject matter of Bill C-59 even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto; and

That, in addition, and notwithstanding any normal practice:

1. The following committees be separately authorized to examine the subject matter of the following elements contained in Bill C-59 in advance of it coming before the Senate:

   (*a*) the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples: those elements contained in Division 16 of Part 3;

   (*b*) the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce: those elements contained in Divisions 3, 14 and 19 of Part 3;

   (*c*) the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology: those elements contained in Division 15 of Part 3;

   (*d*) the Standing Senate Committee on National Security and Defence: those elements contained in Divisions 2 and 17 of Part 3; and

   (*e*) the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration: those elements contained in Division 10 of Part 3;

2. The various committees listed in point one that are authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-59 be authorized to meet for the purposes of their studies of the those elements even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto;

3. The various committees listed in point one that are authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-59 submit their final reports to the Senate no later than June 4, 2015;

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 14 mai 2015 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Martin, appuyée par l'honorable sénatrice Marshall,

Que, conformément à l'article 10-11(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner la teneur complète du projet de loi C-59, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 avril 2015 et mettant en œuvre d'autres mesures, déposé à la Chambre des communes le 7 mai 2015, avant que ce projet de loi soit présenté au Sénat;

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à siéger pour les fins de son examen de la teneur du projet de loi C-59 même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

Que, de plus, et nonobstant toute pratique habituelle :

1. Les comités suivants soient individuellement autorisés à examiner la teneur des éléments suivants du projet de loi C-59 avant qu'il soit présenté au Sénat :

   a) le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones : les éléments de la section 16 de la partie 3;

   b) le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce : les éléments des sections 3, 14, 19 de la partie 3;

   c) le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie : les éléments de la section 15 de la partie 3;

   d) le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense : les éléments des sections 2 et 17 de la partie 3;

   e) le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration : les éléments de la section 10 de la partie 3;

2. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-59, soit autorisé à siéger pour les fins de son étude, même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

3. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-59, soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 4 juin 2015;

4. As the reports from the various committees authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-59 are tabled in the Senate, they be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting; and

5. The Standing Senate Committee on National Finance be simultaneously authorized to take any reports tabled under point four into consideration during its study of the subject matter of all of Bill C-59.

With leave of the Senate and pursuant to rule 5-10(1), the motion was modified to read as follows:

That, in accordance with rule 10-11(1), the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the subject matter of all of Bill C-59, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 21, 2015 and other measures, introduced in the House of Commons on May 7, 2015, in advance of the said bill coming before the Senate;

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to meet for the purposes of its study of the subject matter of Bill C-59 even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto; and

That, in addition, and notwithstanding any normal practice:

1. The following committees be separately authorized to examine the subject matter of the following elements contained in Bill C-59 in advance of it coming before the Senate:

   (*a*) the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples: those elements contained in Division 16 of Part 3;

   (*b*) the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce: those elements contained in Divisions 14 and 19 of Part 3;

   (*c*) the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology: those elements contained in Division 15 of Part 3;

   (*d*) the Standing Senate Committee on National Security and Defence: those elements contained in Divisions 2 and 17 of Part 3; and

   (*e*) the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration: those elements contained in Division 10 of Part 3;

2. The various committees listed in point one that are authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-59 be authorized to meet for the purposes of their studies of the those elements even

4. Au fur et à mesure que les rapports des comités autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-59 seront déposés au Sénat, l'étude de ces rapports soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance;

5. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit simultanément autorisé à prendre en considération les rapports déposés conformément au point numéro quatre au cours de son examen de la teneur complète du projet de loi C-59.

Avec le consentement du Sénat et conformément à l'article 5-10(1) du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit :

Que, conformément à l'article 10-11(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner la teneur complète du projet de loi C-59, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 avril 2015 et mettant en œuvre d'autres mesures, déposé à la Chambre des communes le 7 mai 2015, avant que ce projet de loi soit présenté au Sénat;

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à siéger pour les fins de son examen de la teneur du projet de loi C-59 même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

Que, de plus, et nonobstant toute pratique habituelle :

1. Les comités suivants soient individuellement autorisés à examiner la teneur des éléments suivants du projet de loi C-59 avant qu'il soit présenté au Sénat :

   a) le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones : les éléments de la section 16 de la partie 3;

   b) le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce : les éléments des sections 14 et 19 de la partie 3;

   c) le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie : les éléments de la section 15 de la partie 3;

   d) le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense : les éléments des sections 2 et 17 de la partie 3;

   e) le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration : les éléments de la section 10 de la partie 3;

2. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-59, soit autorisé

though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto;

3. The various committees listed in point one that are authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-59 submit their final reports to the Senate no later than June 4, 2015;

4. As the reports from the various committees authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-59 are tabled in the Senate, they be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting; and

5. The Standing Senate Committee on National Finance be simultaneously authorized to take any reports tabled under point four into consideration during its study of the subject matter of all of Bill C-59.

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

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 10, 2015:

Second reading of Bill C-63, An Act to give effect to the Déline Final Self-Government Agreement and to make consequential and related amendments to other Acts.

The Honourable Senator Tannas moved, seconded by the Honourable Senator Oh, that the bill be read the second time.

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Tannas moved, seconded by the Honourable Senator Oh, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

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

à siéger pour les fins de son étude, même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

3. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-59, soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 4 juin 2015;

4. Au fur et à mesure que les rapports des comités autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-59 seront déposés au Sénat, l'étude de ces rapports soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance;

5. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit simultanément autorisé à prendre en considération les rapports déposés conformément au point numéro quatre au cours de son examen de la teneur complète du projet de loi C-59.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 10 juin 2015 :

Deuxième lecture du projet de loi C-63, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

L'honorable sénateur Tannas propose, appuyé par l'honorable sénateur Oh, que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Tannas propose, appuyé par l'honorable sénateur Oh, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 26, 2015
(67)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:36 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Ataullahjan, Lang, Lovelace Nicholas, Moore, Ngo, Patterson and Raine (7).

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

In attendance: Brittany Collier and Julie Cool, 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 Thursday, May 14, 2015, the committee began its consideration of the subject matter of those elements contained in Division 16 of Part 3 of Bill C-59, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 21, 2015 and other measures.

WITNESSES:

First Nations Finance Authority:

Ernest R. Daniels, President and Chief Executive Officer.

First Nations Financial Management Board:

Harold Calla, Executive Chair.

First Nations Tax Commission:

David Paul, Deputy Chief Commissioner.

First Nations Bank of Canada:

Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer (by video conference).

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Allan Clarke, Director General, Policy and Coordination Branch;

Eiad El Fateh, Policy Analyst, Policy Development Directorate.

Department of Justice:

Jeffrey Clark, Counsel.

Mr. Calla made a statement and, together with Mr. Daniels and Mr. Paul, answered questions.

At 10:29 a.m., the committee suspended.

At 10:32 a.m., the committee resumed.

Mr. Martell made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 26 mai 2015
(67)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 36, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Dennis Glenn Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateur Ataullahjan, Lang, Lovelace Nicholas, Moore, Ngo, Patterson et Raine (7).

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

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 14 mai 2015, le comité entreprend l'examen de la teneur des éléments de la section 16 de la partie 3 du projet de loi C-59, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 avril 2015 et mettant en œuvre d'autres mesures.

TÉMOINS :

Administration financière des Premières Nations :

Ernest R. Daniels, président et directeur général.

Conseil de gestion financière des Premières Nations :

Harold Calla, président du conseil d'administration.

Commission de la fiscalité des premières nations :

David Paul, vice-président.

Banque des Premières Nations du Canada :

Keith Martell, président et chef de la direction (par vidéoconférence).

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

Allan Clarke, directeur général, Direction générale des politiques et de la coordination;

Eiad El Fateh, analyste en matière de politiques, Direction du développement des politiques.

Ministère de la Justice :

Jeffrey Clark, conseiller juridique.

M. Calla fait une déclaration puis, avec MM. Daniels et Paul, répond aux questions.

À 10 h 29, la séance est suspendue.

À 10 h 32, la séance reprend.

M. Martell fait une déclaration, puis répond aux questions.

Mr. Clarke made a statement and, together with Mr. El Fateh and Mr. Clark, answered questions.

At 11:25 a.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded in camera to consider a draft report.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of the meeting.

At 11:32 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 2, 2015
(68)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera this day at 9:34 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Dennis Glen Patterson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Enverga, Lovelace Nicholas, Moore, Patterson, Raine, Sibbeston, Stewart Olsen and Tannas (9).

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

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

Also present: The official reporters of the Senate.

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

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

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portions of the meeting but that they not use their electronic devices to communicate any content discussed of the draft report.

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

M. Clarke fait une déclaration puis, avec MM. El Fateh et Clark, répond aux questions.

À 11 h 25, conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle pendant la partie de la séance tenue à huis clos.

À 11 h 32, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 2 juin 2015
(68)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 34, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Dennis Glen Patterson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Enverga, Lovelace Nicholas, Moore, Patterson, Raine, Sibbeston, Stewart Olsen et Tannas (9).

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

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

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

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la salle pendant la partie de la séance tenue à huis clos, mais de lui interdire d'utiliser des dispositifs électroniques pour communiquer la teneur des discussions sur le projet de rapport.

Il est convenu que le comité autorise la transcription de la partie de la séance tenue à huis clos, qu'un exemplaire en soit conservé dans le bureau de la greffière du comité pour consultation par les membres et les analystes du comité, puis que la transcription soit détruite par la greffière dès qu'elle en recevra l'autorisation du Sous-comité du programme et de la procédure, au plus tard à la fin de la session parlementaire.

At 10:44 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 3, 2015
(69)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera this day at 6:49 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).

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

Also present: The official reporters of the Senate.

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

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

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portions of the meeting but that they not use their electronic devices to communicate any content discussed of the draft report.

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

It was agreed that the report be adopted with the changes discussed and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve the final version.

At 9 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 10 h 44, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 3 juin 2015
(69)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 18 h 49, dans la salle 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).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

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

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la salle pendant la partie de la séance tenue à huis clos, mais de lui interdire d'utiliser des moyens électroniques pour communiquer la teneur des discussions sur le projet de rapport.

Il est convenu que le comité autorise la transcription de la partie de la séance tenue à huis clos, qu'un exemplaire en soit conservé dans le bureau de la greffière du comité pour consultation par les membres et les analystes du comité, puis que la transcription soit détruite par la greffière dès qu'elle en recevra l'autorisation du Sous-comité du programme et de la procédure, au plus tard à la fin de la session parlementaire.

Il est convenu d'adopter le rapport modifié conformément aux discussions et d'autoriser le Sous-comité du programme et de la procédure à en approuver la version définitive.

À 21 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, June 10, 2015
(70)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:48 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, Lovelace Nicholas, Moore, Ngo, Patterson, Raine, Sibbeston and Tannas (10).

In attendance: Brittany Collier and Shauna Troniak, 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 Wednesday, June 10, 2015, the committee began its consideration of Bill C-63, An Act to give effect to the Déline Final Self-Government Agreement and to make consequential and related amendments to other Acts.

WITNESSES:

Deline First Nation:

Leonard Kenny, Chief;

Danny Gaudet, Chief Negotiator, Deline Self Government;

Brian Crane, Legal Counsel, Deline Self Government (Gowlings).

Deline Land Corporation:

Georgina (Gina) Dolphus, President.

Government of the Northwest Territories:

Ian Blackstock, Legal Counsel, Justice;

Fred Talen, Director Negotiations, Aboriginal Affairs and Intergovernmental Relations.

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Janine Dunlop, Senior Director, Northwest Territories Directorate;

Ian Hamilton, Senior Negotiator, Northwest Territories Directorate.

Department of Finance Canada:

Sara Gill, Senior Tax Policy Officer, Aboriginal Tax Policy Section.

Department of Justice:

Daniel Pagowski, Counsel, Negotiations and Northern Affairs;

MaryJean Rolando, Counsel, Negotiations and Northern Affairs.

OTTAWA, le mercredi 10 juin 2015
(70)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 48, dans la salle 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, Ngo, Patterson, Raine, Sibbeston et Tannas (10).

Également présentes : Brittany Collier et Shauna Troniak, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le mercredi 10 juin 2015, le comité entreprend son étude du projet de loi C-63, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

TÉMOINS :

Première Nation de Deline :

Leonard Kenny, chef;

Danny Gaudet, négociateur en chef, Autonomie gouvernementale de Deline;

Brian Crane, conseiller juridique, Autonomie gouvernementale de Deline (Gowlings).

Deline Land Corporation :

Georgina (Gina) Dolphus, présidente.

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest :

Ian Blackstock, conseiller juridique, Justice;

Fred Talen, directeur, Négociations, Affaires autochtones et Relations intergouvernementales.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

Janine Dunlop, directrice principale, Direction des Territoires du Nord-Ouest;

Ian Hamilton, négociateur principal, Direction des Territoires du Nord-Ouest.

Ministère des Finances Canada :

Sara Gill, agente principale de la politique de l'impôt, Section de la politique fiscale autochtone.

Ministère de la Justice :

Daniel Pagowski, avocat, Négociations et Affaires du Nord;

MaryJean Rolando, avocate, Négociations et Affaires du Nord.

Mr. Kenny, Ms. Dolphus and Mr. Gaudet each made and statement and, together with Mr. Crane, answered questions.

Mr. Talen made a statement and, together with Mr. Blackstock and Mr. Gaudet, answered questions.

Ms. Dunlop made a statement and, together with Mr. Hamilton, Ms. Rolando, Mr. Pagowski and Ms. Gill, answered questions.

At 8:41 p.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-63, An Act to give effect to the Déline Final Self-Government Agreement and to make consequential and related amendments to other Acts.

With leave and pursuant to rule 12-20(3), it was agreed to group clauses of the bill by tens.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that the short title in clause 1 stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 10 carry.

It was agreed that clauses 11 to 20 carry.

It was agreed that clauses 21 to 30 carry.

It was agreed that clauses 31 to 40 carry.

It was agreed that clauses 41 to 43 carry.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

At 8:46 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

M. Kenny, Mme Dolphus et M. Gaudet font chacun une déclaration puis, avec M. Crane, répondent aux questions.

M. Talen fait une déclaration puis, avec MM. Blackstock et Gaudet, répond aux questions.

Mme Dunlop fait une déclaration puis, avec M. Hamilton, Mme Rolando, M. Pagowski et Mme Gill, répond aux questions.

À 20 h 41, il est convenu de passer à l'étude article par article du projet de loi C-63, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

Avec le consentement des membres du comité et conformément à l'article 12-20(3) du Règlement, il est convenu de grouper les articles par 10.

Il est convenu de reporter l'adoption du titre.

Il est convenu de reporter l'adoption du préambule.

Il est convenu de reporter l'adoption du titre, à l'article 1.

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 10.

Il est convenu d'adopter les articles 11 à 20.

Il est convenu d'adopter les articles 21 à 30.

Il est convenu d'adopter les articles 31 à 40.

Il est convenu d'adopter les articles 41 à 43.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que le président fera rapport du projet de loi au Sénat.

À 20 h 46, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Jessica Richardson

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, May 28, 2015

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

TENTH REPORT

Your committee, which was authorized to examine the subject matter of those elements contained in Division 16 of Part 3 of Bill C-59, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 21, 2015 and other measures, has, in obedience to the order of reference of Thursday, May 14, 2015, examined the said subject matter and now reports as follows:

Your committee supports the changes proposed in Division 16 and does not have any observations to offer.

Respectfully submitted,

Thursday, June 11, 2015

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

ELEVENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-63, An Act to give effect to the Déline Final Self-Government Agreement and to make consequential and related amendments to other Acts, has, in obedience to the order of reference of Wednesday, June 10, 2015, examined the said bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Tuesday, June 23, 2015

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

TWELFTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, February 25, 2014, to examine and report on challenges relating to First Nations infrastructure on reserves, now tables its final report entitled: *On-Reserve Housing and Infrastructure: Recommendations for Change*.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 28 mai 2015

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

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé à examiner la teneur des éléments de la section 16 de la partie 3 du projet de loi C-59, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 avril 2015 et mettant en œuvre d'autres mesures, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 14 mai 2015, examiné ladite teneur du projet de loi et en fait maintenant rapport comme il suit :

Le Comité appuie les modifications proposées dans la section 16 et n'a aucune observation à formuler.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 11 juin 2015

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

ONZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-63, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 10 juin 2015, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mardi 23 juin 2015

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

DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 25 février 2014 à examiner, pour en faire rapport, les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières nations, dépose maintenant son rapport final intitulé, *Le logement et l'infrastructure dans les réserves : Recommandations de changements*.

Respectueusement soumis,

Le président,

DENNIS GLEN PATTERSON

Chair

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

(*Le texte du douzième rapport paraît après les témoignages.*)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 26, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:36 a.m. to examine the subject matter of those elements contained in Division 16 of Part 3 of Bill C-59, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 21, 2015 and other measures.

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

[*English*]

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

I'm Dennis Patterson, and I have the privilege of chairing this committee. 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 subject matter of those elements contained in Division 16 of Part 3 of Bill C-59, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 21, 2015 and other measures.

Today we will hear from three panels of witnesses. During the first hour, we will hear from the First Nations Finance Authority, the First Nations Financial Management Board and the First Nations Tax Commission. On the second panel, we'll hear from the First Nations Bank of Canada. Lastly, we'll hear from officials from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and the Department of Justice Canada.

Before proceeding to the testimony, I'd like to ask colleagues on the committee to please introduce themselves.

Senator Moore: Good morning, everybody. I'm Wilfred Moore from Nova Scotia.

Senator Lovelace Nicholas: Senator Lovelace from New Brunswick.

Senator Ngo: Senator Ngo from Ontario.

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

Senator Ataullahjan: Senator Salma Ataullahjan from Ontario.

The Chair: Thank you. I know members of the committee will help me to welcome our guests for the first hour. They are familiar to us. Welcome back all of you, and thank you again for coming and assisting the committee. From the First Nations Finance Authority is Ernest Daniels, President and Chief Executive

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 26 mai 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 36, pour examiner la teneur des éléments de la section 16 de la partie 3 projet de loi C-59, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 avril 2015 et mettant en œuvre d'autres mesures.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour, chers collègues. Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs et à tous les membres du public présents dans la salle ou qui regardent cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je m'appelle Dennis Patterson, je viens du Nunavut et c'est moi qui ai l'honneur de présider ce comité. Nous avons pour mandat d'examiner les mesures législatives et les questions qui touchent de façon générale les peuples autochtones du Canada. Ce matin, nous entendrons des témoignages conformément à un ordre de renvoi précis qui nous autorise à étudier, en vue d'en faire rapport, la teneur des éléments de la section 16 de la partie 3 du projet de loi C-59, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 avril 2015 et mettant en œuvre d'autres mesures.

Nous entendrons aujourd'hui trois groupes de témoins. Durant la première heure, nous entendrons l'Administration financière des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et la Commission de la fiscalité des premières nations. Nous aurons ensuite avec nous la Banque des Premières Nations du Canada. Enfin, nous entendrons les représentants d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et du ministère de la Justice Canada.

Avant que nous n'entendions les témoignages, j'aimerais demander à mes collègues du comité de bien vouloir se présenter.

Le sénateur Moore : Bonjour à tous. Je suis Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Sénatrice Lovelace, du Nouveau-Brunswick.

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

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

La sénatrice Ataullahjan : Je suis la sénatrice Salma Ataullahjan, de l'Ontario.

Le président : Merci. Les membres du comité se joignent à moi pour souhaiter la bienvenue aux témoins. Nous nous connaissons déjà et nous sommes heureux de vous revoir. Une fois de plus, merci d'être des nôtres et d'aider notre comité. Nous accueillons donc Ernest Daniels, président et directeur général de

Officer; from the First Nations Financial Management Board is Harold Calla, Executive Chair; and from the First Nations Tax Commission is David Paul, Deputy Chief Commissioner.

Thank you for appearing again. We look forward to your presentation, which will be followed by questions. I understand, Mr. Calla, you will be leading off. You have the floor.

Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board: Thank you, senators, for seeing us today on this very warm, sunny day here in Ottawa.

I would like to start by thanking the Senate for taking the time to review this important piece of work that we've been working on for a number of years, but I want to go back a little bit to give it some context.

This was a First Nation-led initiative from the very beginning. It's always important to remember that Aboriginal and treaty rights are protected and implemented through First Nation governments, who are recognized by Canada as being represented by their elected band councils. The First Nations Fiscal Management Act was passed in 2005, with all-party support in both houses. It was a First Nation-led initiative. The concepts for this legislation were initially led by the Westbank First Nation, at that time Chief Robert Louie and Deanna Hamilton; the Kamloops Indian Band's then Chief Manny Jules, and the Indian Taxation Advisory Board. The Squamish Nation and the chief of Kettle and Stony Point were also involved in implementing this. It has been 20 years since this legislation's concept. The reasons for the First Nations' desire to have this legislation was to protect taxation jurisdiction, to gain direct access to capital markets as governments, to improve accountability and financial management and to support First Nation capacity development in that area.

The act has been well received by First Nations from coast to coast. There are now about 160 First Nations that are scheduled to the act. The oversight framework that was created by this act has been vetted by rating agencies and investment banks, and, after their assessment, they granted an investment-grade credit rating to the First Nations Finance Authority. The capital markets have responded to this rating, and the FNFA quickly sold its first debenture last June. A second debenture will be issued by July of this year.

I am pleased to say that First Nations from coast to coast to coast are turning to the institutions created under the First Nations Fiscal Management Act for the support they need to implement their social and economic objectives. This act is

l'Administration financière des Premières nations; Harold Calla, président du conseil d'administration du Conseil de gestion financière des Premières Nations; et David Paul, vice-président de la Commission de la fiscalité des premières nations.

Merci de comparaître de nouveau. Nous nous réjouissons à l'avance d'entendre votre exposé, qui sera suivi des questions des sénateurs. Si je comprends bien, monsieur Calla, c'est vous qui parlez le premier. La parole est à vous.

Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations : Merci, chers sénateurs, de nous recevoir aujourd'hui par cette journée très chaude et très ensoleillée à Ottawa.

Pour commencer, je tiens à remercier le Sénat du temps qu'il nous accorde pour examiner ce travail important sur lequel mes collègues et moi travaillons depuis de nombreuses années, mais avant, j'aimerais retourner en arrière pour décrire un peu le contexte.

Depuis ses tout débuts, cette initiative est dirigée par les Premières nations. Il ne faut jamais oublier que la protection et l'application des droits ancestraux et des droits issus de traités passe par les gouvernements des Premières Nations, que le Canada reconnaît comme étant représentés par leurs conseils de bande élus. La Loi sur la gestion financière des premières nations a été adoptée en 2005 avec l'appui de tous les partis, aussi bien à la Chambre des communes qu'au Sénat. C'était un projet piloté par les Premières Nations. À l'origine, les idées de ce projet de loi ont été promues par la Première Nation de Westbank dirigée, à l'époque, par le chef Robert Louie et Deanna Hamilton, la bande indienne de Kamloops et son chef, Manny Jules, et la Commission consultative de la fiscalité indienne. La nation Squamish et le chef de la bande de Kettle and Stony Point ont également participé à sa mise en œuvre de cette loi. Vingt ans ont passé depuis la conception de ce projet de loi qui découlait du désir des Premières Nations de protéger leur pouvoir d'imposition, d'accéder directement aux marchés des capitaux en tant que gouvernements, de renforcer la responsabilité et la gestion financière et d'appuyer le développement des capacités des Premières Nations dans ce domaine.

La loi a été bien accueillie par les Premières Nations du pays tout entier. Aujourd'hui, 160 Premières Nations y adhèrent. Le cadre de surveillance établi par cette loi a été vérifié par des agences de notation et des maisons de courtage des valeurs qui, après évaluation, ont accordé à l'Administration financière des Premières nations une cote de crédit de catégorie investissement. Les marchés des capitaux ont répondu à cette cote et en juin dernier, l'AFPN a rapidement vendu sa première débenture. Une deuxième débenture sera émise en juillet de cette année.

J'ai le plaisir de dire que les Premières Nations d'un océan aux deux autres s'adressent aux institutions créées en vertu de la Loi sur la gestion financière des premières nations pour la mise en œuvre de leurs objectifs sociaux et économiques. En permettant

helping First Nations to move into the 21st century as they manage their finances and manage their wealth, and I think it is an important step toward self-government.

We believe it's absolutely critical for First Nations, as governments, to be recognized as such, to develop the capacity to operate as governments, to have the security to operate as governments. As you well know, governments do have the need to respond to their constituencies. We have been raised on transfer funding from the Department of Indian Affairs as governments, which is not a fiscal framework that can be sustained. We've proven that. We're moving into a different era where First Nations are benefiting from Supreme Court decisions and are able to participate in economic activities that they weren't otherwise able to. Those economies are going to start to develop, and they will generate own-source revenue for First Nations. I think that it's important to appreciate that this act is going to facilitate that transition from a dependency-based economy to a more self-reliant economy as we move forward.

This act was passed in 2005, as we said. There was a report to Parliament in 2012, and part of the report reflected that this legislation needed to be tweaked a bit. I think it's important for us to all understand that this is a living piece of legislation. It will, from time to time, need to be reviewed and amendments will need to be considered. At this particular time, we have some administrative amendments that we are proposing, that we have been working on with the department for quite some time. We're pleased that the government and the department have brought these forward in this act so that we can get these proposals implemented before, we hope, the fall.

It's important also to recognize that we have done a lot of work with our constituency leading up to this. There is a document that you have all seen that was sent to everyone. On each of our websites, we have produced information. We have answered questions. I think the most important thing for you to appreciate is that many of these amendments and changes actually were initiated by dialogue that we have had with First Nations since the date of implementation. These things have been coming, and part of it has been coming to us from our clients. I would like you to appreciate that from that perspective.

I think it's really important to recognize that First Nations are going to have to develop the means to manage their affairs. They are going to have to develop the means where they're not being treated as organizations that are not capable.

We're going to have to make some decisions just like other orders of government and other major businesses do: how we secure debt, what that debt costs, how we manage that debt into the future. Those are decisions that we want to make as governments. The important thing about this legislation is that we have the ability as governments, through the First Nations Finance Authority as the vehicle that accesses the capital markets

aux Premières Nations de gérer leurs finances et leur patrimoine, cette loi les aide à entrer dans le XXI^{e} siècle, ce qui, je pense, est un pas important vers l'autonomie gouvernementale.

Nous croyons qu'il est d'une importance vitale que les gouvernements des Premières Nations soient reconnus comme tels afin de développer la capacité et la sécurité de fonctionner à ce titre. Comme vous le savez, les gouvernements doivent avoir une réponse à offrir à leurs électeurs. Le contexte dans lequel nous avons grandi — les fonds de transfert du ministère des Affaires indiennes — ne peut pas être un cadre financier durable. Nous l'avons prouvé. Nous entrons dans une nouvelle ère, une ère où les Premières Nations bénéficient des décisions de la Cour suprême et peuvent désormais faire ce qui leur était autrement impossible : participer aux activités économiques. Ces économies qui commencent à se développer vont générer des revenus de source autonome pour les Premières Nations. Je crois qu'il est important de prendre conscience qu'avec le temps, cette loi va faciliter la transition d'une économie dépendante vers une économie de plus en plus autonome.

Comme nous l'avons dit, la loi a été adoptée en 2005. Un rapport a été présenté au Parlement en 2012, et une partie des conclusions indiquaient qu'elle nécessitait de légères modifications. Il est important pour nous tous de comprendre qu'il s'agit de mesures législatives en évolution. De temps en temps, elle devra être révisée et des modifications devront être envisagées. À l'heure actuelle, nous avons quelques modifications d'ordre administratif à proposer, des modifications sur lesquelles nous travaillons avec le ministère depuis un bon bout de temps. Nous sommes heureux de voir que le gouvernement et le ministère ont présenté ce projet de loi. Nous pourrons ainsi, espérons-le, mettre en œuvre ces propositions avant l'automne.

Il importe aussi de souligner que ces propositions sont le fruit du travail soutenu que nous avons accompli avec nos membres. Vous avez tous pris connaissance du document qui a été envoyé à chacun. Nous avons publié de l'information sur chacun de nos sites web. Nous avons répondu aux questions des gens. Je pense que ce qui importe le plus de comprendre, c'est qu'un grand nombre de ces modifications découlent, en réalité, du dialogue que nous entretenons avec les Premières Nations depuis la date de l'adoption de la loi. Elles reflètent les préoccupations qui ont été exprimées, certaines par nos clients, et c'est dans cette perspective que j'aimerais que vous les examiniez.

Je pense qu'il est primordial de reconnaître que les Premières Nations vont devoir se donner les moyens de gérer leurs affaires. Elles vont devoir se donner les moyens de ne plus être traitées comme des organisations incompétentes.

Tout comme le font les autres ordres de gouvernement et les grandes entreprises, nous allons nous aussi devoir prendre des décisions : comment garantir notre dette, en établir le coût et la gérer dans le futur? Ces décisions, c'est en tant que gouvernement que nous voulons les prendre. La plus grande qualité de ce projet de loi, c'est que par l'intermédiaire de l'Administration financière des Premières nations, notre véhicule d'accès direct aux marchés

directly, to function as the government does, the same way the Government of Canada does and the provincial governments and local governments do.

There is a role for that type of lending through the Finance Authority. There is also a role for commercial lending, but unlike other orders of government, First Nations have the ability to participate in the mainstream economy. Provincial governments and local governments don't have Aboriginal rights of title. Our band councils — which is why I started my comments with that reference — are not just managing programs and services. They are managing the Aboriginal rights and title as defined through the Constitution and through various court decisions of their constituencies. In the course of that, it necessarily involves their engaging and the discussions around economic activity.

Projects can sometimes come to be or not, based upon the means by which you're able to secure the financing for those projects. It is critical that the First Nations Finance Authority be in a position where it can respond to the request for First Nations, where it's appropriate, to support their social and economic objectives.

Let's remember that the First Nations Finance Authority, as an entity, is governed by the borrowing pool. It is those First Nations who come together and pledge to one another that they will go to the capital markets and will support one another. That is a really important difference that I think needs to be recognized. It's for those governments to decide, through the representation, where they want to use that tool.

As you will hear in testimony today and probably into the future, this notion that the First Nations Finance Authority is moving into a more risk-based approach I don't agree with. We were very pleased, as the First Nations Financial Management Board, with the process that was undertaken in the first debenture. Because the First Nations Finance Authority, under the act, has intervention powers should there be a risk of default, we were always very careful in understanding how the risk was going to be managed.

We are very pleased at the process that was laid out by the First Nations Finance Authority and the rating agencies and investment banks when that first debenture was issued. The inclusion of the other revenue streams regulation will be essential for First Nations from coast to coast to coast, many of whom aren't yet in a position where they have taxable interests but they have economic opportunities. As those revenue streams flow, they can be directed into their social and economic objectives.

des capitaux, nous avons la capacité de fonctionner comme un gouvernement, à la manière du gouvernement du Canada, des gouvernements des provinces et des administrations municipales.

Il y a place pour ce type d'emprunt par l'intermédiaire de l'Administration financière des Premières nations. Il y a également place pour les prêts commerciaux, mais à la différence des autres ordres de gouvernement, les Premières Nations ont la capacité de participer à l'économie générale. Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales n'ont pas de droits ancestraux ou de titre aborigène. Nos conseils de bande — et c'est ce que j'avais à l'esprit en commençant mon exposé — ne font pas que gérer des programmes et des services. Ils gèrent les droits ancestraux et le titre aborigène tels qu'ils sont définis dans la Constitution et par diverses décisions des tribunaux de leurs circonscriptions. L'exécution de leur mandat inclut forcément la participation aux discussions sur l'activité économique.

Parfois, le fait qu'un projet aboutit ou tombe à l'eau dépend de la capacité à en assurer le financement. Il est essentiel que l'Administration financière des Premières nations puisse, le cas échéant, répondre aux demandes de financement visant à soutenir les objectifs sociaux et économiques des Premières Nations.

N'oublions pas qu'en tant qu'entité, l'Administration financière des Premières nations est régie par le groupe d'emprunt, c'est-à-dire par des Premières Nations qui s'unissent et s'engagent à recourir aux marchés des capitaux et à se prêter mutuellement assistance. C'est là, je crois, une différence importante et qu'il faut reconnaître. C'est à ces gouvernements qu'il incombe de décider, au moyen de la représentation, à quelles fins ils veulent utiliser cet outil.

Aujourd'hui, et probablement dans le futur aussi, vous entendrez des témoins dire que l'Administration financière des Premières nations est en train de se lancer dans une démarche davantage axée sur le risque. Je ne suis pas d'accord avec cette idée. Le Conseil de gestion financière des Premières Nations est très satisfait de la démarche entreprise avec la première débenture. Du fait que la loi confère à l'Administration financière des Premières nations le pouvoir d'intervenir en cas de défaut de paiement, nous avons toujours été extrêmement soucieux de bien comprendre comment le risque allait être géré.

Nous sommes très heureux du processus conçu par l'Administration financière des Premières nations, les agences de notation et les maisons de courtage de valeurs lors de l'émission de la première débenture. L'intégration d'un règlement sur les autres sources de revenus sera essentielle pour les Premières Nations de partout au pays, car même si beaucoup d'entre elles ne sont pas en position d'avoir un revenu imposable, elles ont tout de même des débouchés économiques. À mesure que ces sources génèrent des revenus, ces revenus peuvent être directement affectés à leurs objectifs sociaux et économiques.

So I think we should celebrate this act. As I say, over 160 First Nations and representatives from coast to coast to coast are now participating. More First Nations every day are wanting to be scheduled, and I think that it is a clear example where, when First Nations represent their interests and government responds to them, as they have through this legislation and the amendments that are proposed to them, good things can happen.

Mr. Chair, a lot of material has been provided, but we are here to respond to the questions that you may have on this legislation. We're thankful to the department and to the government for moving this legislation forward at this time. With that, I will close, Mr. Chair.

The Chair: Thank you very much, Mr. Calla. You are always eloquent and clear, and I'm sure I speak on behalf of members of the committee in saying we savour the opportunities when we have what seem to be good news stories coming to this committee. This seems to fall into that category.

I would like to thank you and your colleagues for having also taken the time to brief members of the committee privately on these amendments as they were being developed. That was very much appreciated. Maybe I will just open with one question.

These are technical amendments that you folks understand well since you work with the legislation and are aware of its intricacies. I know that you have been collaborating with the First Nations Tax Commission and other key stakeholders. Does this bill give you what you had wanted? Does it meet the needs that were developed through the consultations you've had, the needs that you spoke to this committee about when you addressed us this past year? I recognize that it will evolve. As you said, I think it's a living thing that needs to evolve. But does this bill do the trick in your objectives of modernizing and tweaking it to meet current needs?

Mr. Calla: If I can respond, Mr. Chair, we believe it does. The First Nations Tax Commission and the forerunner to that, the Indian Taxation Advisory Board, have 25 years of experience in these kinds of matters. Through the processes that they followed in engaging with their constituency, in meetings, dealing with property taxation associations, we got a lot of feedback, and we're very satisfied with the results of that. We're very satisfied that this bill actually represents what we asked for, actually much more satisfied with the amendments than we were with the bill at the time, as I recall, be that as it may.

Does that mean that we're finished? No, I don't think we will ever really be finished in looking at how we can span the scope of these institutions to support First Nation governments, but we're

Je pense que cette loi a de quoi nous réjouir. Comme je l'ai dit, plus de 160 Premières Nations et des représentants d'un bout à l'autre du pays y adhèrent déjà. Chaque jour, de plus en plus de Premières Nations souhaitent y participer, et cela est pour moi un exemple très clair que quand les Premières Nations représentent leurs intérêts et que le gouvernement y réagit — à preuve cette loi et les modifications qui y sont proposées —, de grandes choses peuvent être accomplies.

Monsieur le président, une tonne de documents ont été présentés, mais nous sommes ici pour répondre aux questions que vous voulez peut-être poser sur cette loi. Nous sommes heureux que le ministère et le gouvernement appuient ce projet de loi en ce moment. Je vais terminer là-dessus, monsieur le président.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Calla. Vos propos sont toujours très éloquents et très clairs, et je suis sûr de parler au nom de tous les membres du comité quand je dis que nous savourons chaque occasion où on nous apporte de bonnes nouvelles. Les vôtres semblent faire partie de cette catégorie.

Un grand merci à vous et à vos collègues d'avoir pris le temps d'informer en privé les membres du comité sur ces modifications, à mesure de leur élaboration. Nous en sommes très reconnaissants. J'aimerais poser une première question.

Les modifications proposées sont des amendements de forme que vous connaissez bien, puisque vous travaillez avec la loi et êtes conscients de toutes ses complexités. Je sais que vous avez collaboré avec la Commission de la fiscalité des premières nations et avec d'autres intervenants clés. Ce projet de loi vous offre-t-il ce que vous vouliez? Répond-il aux besoins qui se sont précisés au cours des consultations que vous avez tenues, aux besoins dont vous avez parlé lorsque vous avez comparu devant ce comité l'an dernier? Je reconnais qu'il est appelé à évoluer. Comme vous l'avez dit, ce sont des mesures législatives en constante évolution. Mais est-ce que ce projet de loi satisfait vos objectifs qui étaient de le moderniser et le modifier de façon à ce qu'il réponde à vos besoins actuels?

M. Calla : Si vous me permettez de répondre à cela, monsieur le président, je dirai que oui. La Commission de la fiscalité des premières nations et son précurseur, la Commission consultative de la fiscalité indienne, ont 25 ans d'expérience dans ce genre de questions. Nous sommes très satisfaits des commentaires que nous recueillis tout au long des démarches effectuées auprès de leurs membres, lors de réunions et au moment de traiter avec des associations de taxe foncière. Nous sommes convaincus que ce projet de loi correspond vraiment à ce que nous avons demandé. Quoi qu'il en soit, ces modifications nous réjouissent encore plus que ne l'a fait le projet de loi à l'époque, autant que je me souvienne.

Est-ce que ça veut dire que nous avons terminé? Non. Je pense que nous n'aurons jamais vraiment fini de chercher des moyens d'élargir la portée de ces institutions en vue de soutenir les

happy with these amendments. There are no surprises as we've met with most of you before. We are happy that what we asked for and what was agreed to are represented in what we see.

The Chair: Very good. Thank you.

Senator Moore: Thank you, gentlemen, for being here again. Mr. Calla, what was the amount of the first debenture that was put in place in June of last year?

Mr. Calla: It was $90 million.

Senator Moore: You say that financial markets were happy to participate. Were they banks? Who was doing that? Who was working with you when you put that in place?

Mr. Calla: Let's let Ernie answer that.

Ernest R. Daniels, President and Chief Executive Officer, First Nations Finance Authority: We actually worked with a syndicate made up of all the major banks, so the six banks. Each bank has a commercial side and an investment side. So it was the investment bankers on the investment side that actually made the syndicate, and they purchased the bond and took the risk to sell it to their clients. It sold out in 30 minutes.

Senator Moore: Thirty minutes. Wow.

What happened to the money? What was it used for?

Mr. Daniels: The money was mainly used for infrastructure. There was some economic development, but most of it was for infrastructure.

Senator Moore: Such as?

Mr. Daniels: Housing. One community in B.C. did a track. They modernized their track and made facilities for the youth to have change rooms. Also, hydro. In northern B.C., there is a First Nation up there that had a hydro project.

Senator Moore: So, this July, you're looking at a second debenture. Can you tell us the amount of that?

Mr. Daniels: We won't be going to the market unless it's $100 million. We're expecting it to be about $110 million or $115 million.

Senator Moore: Those funds are being targeted to what kind of expenses? What kind of projects?

Mr. Daniels: Again, most of it is infrastructure. There is quite an element of economic development that's going on, especially in alternative energies.

gouvernements des Premières Nations, mais nous sommes satisfaits de ces modifications. Il n'y a pas de surprise de ce côté, puisque nous avions déjà rencontré la plupart d'entre vous auparavant. Nous sommes heureux de constater que ce que nous avons demandé et ce dont nous avons convenu se reflètent dans ce que nous avons sous les yeux.

Le président : Très bien. Merci.

Le sénateur Moore : Encore une fois, merci messieurs de votre présence ici aujourd'hui. Monsieur Calla, quel était le montant de la première débenture émise en juin dernier?

M. Calla : C'était 90 millions de dollars.

Le sénateur Moore : Vous dites que les marchés financiers étaient heureux de participer. Est-ce que c'était des banques? Qui faisait ça? Qui travaillait avec vous au moment où vous l'avez émise?

M. Calla : Laissons Ernie répondre à cela.

Ernest R. Daniels, président et directeur général, Administration financière des Premières nations : En fait, nous avons travaillé avec un consortium formé de toutes les grandes banques, donc les six banques. Chaque banque a une division commerciale et une division investissements. Le consortium regroupait des banquiers des divisions investissements, et ces banquiers ont acheté le titre obligataire et pris le risque de le vendre à leurs clients. Tout s'est vendu en 30 minutes.

Le sénateur Moore : Trente minutes. Wow!

Qu'est-t-il arrivé avec l'argent? À quoi a-t-il servi?

M. Daniels : L'argent a été principalement investi dans les infrastructures. Un peu dans le développement économique, mais la majeure partie dans les infrastructures.

Le sénateur Moore : Comme?

M. Daniels : Comme le logement. Une collectivité de la Colombie-Britannique avait construit une piste d'athlétisme. Ils l'ont modernisée et ont aménagé des installations pour que les jeunes aient accès à des vestiaires. Dans l'électricité aussi. Une Première Nation du nord de la Colombie-Britannique avait un projet hydroélectrique.

Le sénateur Moore : Donc, en juillet de cette année, vous envisagez d'émettre une deuxième débenture. De quel ordre?

M. Daniels : Nous n'irons pas sur le marché à moins de 100 millions de dollars. Nous tablons sur 110 ou 115 millions.

Le sénateur Moore : Ces fonds seront affectés à quel type de dépenses? À quelle sorte de projets?

M. Daniels : En grande partie, encore aux infrastructures. Un élément de développement économique est en branle, en particulier dans les énergies de remplacement.

Senator Moore: Very good. We've certainly heard about the need for infrastructure projects on First Nations, so this is good. That's all I have for now. Thank you very much.

Le sénateur Moore : Très bien. Nous avons effectivement beaucoup entendu parler des besoins des Premières Nations en projets d'infrastructures. C'est tout pour le moment. Merci beaucoup.

Senator Lovelace Nicholas: Welcome, everyone. Mr. Calla, you mentioned that this act will be reviewed. Who will it be reviewed by? The First Nations or —

La sénatrice Lovelace Nicholas : Bienvenue à tous. Monsieur Calla, vous avez mentionné que cette loi serait révisée. Par qui? Par les Premières Nations ou...

Mr. Calla: Senator, it has been reviewed by First Nations, but this act will continually be reviewed by us, the department and yourselves over the years.

M. Calla : Sénatrice, elle a été révisée par les Premières Nations, mais au fil des ans, elle sera continuellement révisée par nous, par le ministère et par vous.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you for your answer.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Merci pour votre réponse.

Just another quick question: What about First Nations? Is this positive for First Nations that are in third-party management and remote First Nations?

Une autre question rapidement. Qu'en est-il des Premières Nations? Cette loi est-elle une bonne chose pour les Premières Nations gérées par des tiers et pour celles qui vivent en région éloignée?

Mr. Calla: Thank you for that question because it's probably really germane to people's misperception of this act. One of the communities we certified is St Theresa Point, a fly-in, fly-out community, a smaller community, but they're benefiting from this. We are working with the department now on how we might support those in third-party management by having them become certified and start the process. We can't undo the past, but we can create a different path for the future by bringing better financial management and capacity development to First Nations, which is a big part of what this act does, through the Financial Management Board and the Tax Commission, in helping to develop an understanding that wouldn't otherwise be there. So, yes, it has application for everybody. Eventually, everybody will get themselves into a position where they can use their revenue streams to be able to borrow money to meet their community's needs.

M. Calla : Merci pour cette question tout à fait représentative de l'idée fausse que les gens se font de cette loi. Nous avons accordé la certification à une collectivité qui s'appelle St. Theresa Point, une très petite communauté desservie par un service de navette aérienne et qui bénéficie de cette loi. En ce moment, nous travaillons avec le ministère pour trouver une façon d'aider les Premières Nations gérées par des tiers en les amenant à obtenir leur certification et à s'engager dans le processus. Nous ne pouvons pas refaire le passé, mais nous pouvons, ouvrir une nouvelle voie pour l'avenir en offrant aux Premières Nations une meilleure gestion financière et de meilleures possibilités de développement. C'est ce que fait cette loi en grande partie. Par l'intermédiaire du Conseil de gestion financière des Premières Nations et de la Commission de la fiscalité, elle aide à développer une compréhension qui autrement n'existerait pas. Donc, oui, cette loi s'applique à tous. Toute Première Nation se trouvera un jour dans une situation où elle pourra utiliser ses sources de revenus pour emprunter de l'argent et répondre aux besoins de sa collectivité.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you for your answer.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Merci pour votre réponse.

Senator Raine: Could you explain the different kinds of revenue streams that First Nations have? I know there are quite a few different revenue streams available. Do they all qualify to become part of their capacity for financial capabilities?

La sénatrice Raine : Pourriez-vous expliquer les différentes sources de revenus des Premières Nations? Je sais qu'il en existe plusieurs, mais se qualifient-elles toutes pour faire valoir leurs capacités financières?

Mr. Calla: Not all of them do. Obviously, the transfer payment systems that come from the federal government, at this point, are not part of the financing scheme. Local revenues, as defined under the act, which will be amended to include fees and other revenues that are raised by governance, development cost charges and those kinds of things will now be able to be utilized. Certainly, taxation is the big one.

M. Calla : Non, pas toutes. Évidemment, pour le moment, les systèmes de paiements de transfert du gouvernement fédéral ne font pas partie du plan de financement. La définition des recettes locales, qui sera élargie pour inclure les redevances et autres recettes générées par la gouvernance, les droits perçus sur les coûts de développement et autres recettes comparables pourront maintenant être utilisés pour démontrer les capacités financières. Bien sûr, l'imposition est le gros morceau.

The other revenue streams regulation that was passed allows certain revenue streams to be used by the Finance Authority as well. These revenue streams are rated by the rating agencies and investment banks. I know there is a tendency to suggest that we're taking business risk through the Finance Authority. I think it

Le règlement qui a été adopté relativement aux autres flux de rentrée permet également à l'administration financière d'utiliser certaines sources de revenus. Ces sources sont évaluées par une agence de notation et des maisons de courtage de valeurs. Je sais qu'il existe un courant qui semble suggérer que nous prenons des

should be understood that we only lend on existing revenue streams. So, if you are borrowing money and want to make another investment in economic development, we're not necessarily dependent on the success of your decision to go down that path to service the debt.

We're not looking for that revenue stream to be the source of the payment. So I think that that needs to be recognized. In the work that was undertaken by the rating agencies and the investment banks, through the Finance Authority, at the time when the first debenture was issued, every revenue stream was actually reviewed, and I don't think they got anything less than a single-B credit rating. So they're very high. Many of the revenue streams come from revenue sources from other orders of government, whether federal or provincial. For example, in some provinces there is gaming revenue that's shared. Those things become leverageable. Hydro arrangements with the various power companies in the various provinces that have arrangements are viewed as very secure revenue streams again. Those are the types of revenues that are being made available to the Finance Authority through the other revenue streams regulation.

Senator Raine: If, for instance, a First Nation has some kind of organization — hydro, road, railway, whatever — that wants to utilize some of their land and pay an annual fee for that, that becomes a revenue stream.

Mr. Calla: Yes, it does.

Senator Raine: If they make a settlement of some kind for resource revenue sharing, if they take a lump sum, that could be invested, and revenue from that investment would be a revenue stream. Or it could be an annual payment. So this tends to put, then, their earning of resource and land-based revenue on a long-term basis where it can be leveraged to deal with immediate needs. Am I right to say that if a First Nation took a lump sum payment and spent it all on infrastructure, it would be spent? It would be gone? If they invested, they could borrow the money and go forever?

Mr. Calla: You raise an excellent point. When we talk about needing to into the modern day world and how you manage your affairs, it is how you're going to manage your assets and your debt. As we all know, I didn't save enough money to buy my house. I had to get a mortgage. Most of us do. I wasn't prepared to wait until I could save the money to buy a house. That's the case for many First Nation communities, where they need to be able to match their revenue streams with their needs and find the way in which those communities' needs can be met today. I think it is the way in which this is going to move forward into the future, particularly with these major projects that are being considered across Canada in fossil fuels and mining. As those impact-benefit agreements drive revenues down to the First Nation communities, they're going to find those revenue streams very useful in developing a capital plan for their community and

risques commerciaux sous le couvert de l'administration financière. Je pense qu'il faut comprendre que nous prêtons uniquement sur les sources de revenus existantes. Donc, si vous empruntez de l'argent et que vous voulez l'investir dans le développement économique, nous ne sommes pas nécessairement dépendants du succès de votre décision pour utiliser ce moyen d'amortir la dette.

Nous ne comptons pas sur cette source de revenus comme source de paiement. Je crois qu'il faut reconnaître cela. Dans le cadre du travail effectué par les agences de notation et les maisons de courtage de valeurs, par l'entremise de l'administration financière, à l'époque où la première obligation a été émise, chaque source de revenus a été examinée et je pense qu'aucune n'a obtenu une cote de solvabilité inférieure à B. Elles sont donc très bien cotées. Un grand nombre de ces flux de rentrée provient de sources de revenus d'autres ordres de gouvernement, fédéral ou provinciaux. Par exemple, dans certaines provinces, il y a un partage des revenus du jeu. Ce genre de choses devient finançable par emprunt. Dans les provinces qui ont conclu des arrangements, les ententes avec les différentes sociétés d'électricité sont aussi considérées comme des sources de revenus fiables. Voilà les types de revenus que le règlement relatif aux autres sources de revenus rend disponibles pour l'administration financière.

La sénatrice Raine : Si, par exemple, une entreprise d'électricité, de route ou de chemins de fer veut utiliser le territoire d'une Première Nation et payer un droit annuel, cela devient une source de revenus.

M. Calla : En effet.

La sénatrice Raine : Et si les parties établissent une certaine entente sur le partage des recettes, si elles touchent un montant forfaitaire, ce montant pourrait être investi et le produit de cet investissement deviendrait une source de revenus. Il pourrait aussi s'agir d'un paiement annuel. Cela tend donc à faire de leur revenu foncier un revenu à long terme qui peut être financé pour répondre aux besoins immédiats. Ai-je raison de dire que si une Première Nation touche un montant forfaitaire et qu'elle le dépense au complet dans les infrastructures, ce montant est dépensé et il n'en reste rien? Alors que si elle l'investit, elle peut emprunter de l'argent encore et encore?

M. Calla : Vous soulevez un point très intéressant. Quand on parle de la nécessité d'entrer dans l'ère moderne et de gérer ses propres affaires, c'est de cette façon qu'il faut gérer ses actifs et ses dettes. Nous savons tous que je n'ai pas économisé assez d'argent pour acheter ma maison. Il a fallu que je prenne une hypothèque. C'est ce que font la plupart des gens. Je n'étais pas prêt à attendre jusqu'à ce que j'aie amassé assez de sous pour acheter une maison. C'est la situation dans laquelle se trouvent beaucoup de collectivités des Premières Nations : elles ont besoin de concilier leurs sources de revenus et leurs besoins et de trouver une façon de répondre à ces besoins maintenant. Je crois que c'est ainsi que les choses vont évoluer, surtout avec les grands projets d'exploitation minière et d'énergies fossiles envisagés à la grandeur du Canada. Pour les collectivités des Premières Nations, les revenus que généreront les ententes sur les répercussions et les avantages

what financing needs they would have resulting from that capital plan and how they're going to deal with it. Part of what we do in the Financial Management Board, through our financial management system certification, is to facilitate that kind of thinking and the development of that kind of planning.

So, senator, that's exactly what we believe will happen in the future.

Senator Raine: Thank you.

Mr. Daniels: If I can add, senator, we actually met with one of the rating agencies two weeks ago. They told us at this meeting that they looked at each of the First Nations that were part of the debenture and the one that's coming up and assessed their revenue streams. They said that probably 75 per cent of them would be rated better than most local governments and cities, even Ottawa.

The Chair: Maybe in that connection of revenues and revenue streams, there is an amendment in clause 177 that I believe expands the definition of local revenues to include payments in lieu of tax. I guess that would be grants in lieu of tax and other like revenues.

Could you explain why it was felt necessary to amend the definition of local revenues and broaden it?

David Paul, Deputy Chief Commissioner, First Nations Tax Commission: Thank you for the question. Clause 177 includes two additional revenue sources, those being grants in lieu, which are payments made by all parties, such as governments or Crown corporations, who are not liable to pay taxes to another government. The payments made currently to First Nations are not local revenues under the FMA.

The second revenue source is fees that could be levied by the communities in terms of water, sewer, garbage collection and other types of fees such as that. These amendments level the revenue-raising playing field for First Nations, and the revenue powers are common for other local governments in Canada. If First Nations are ever going to be close to their infrastructure and close the economic gap with the rest of Canada, they need these revenue sources to be included.

The Chair: Good. As Mr. Daniels was saying, the rating agencies seem to be quite impressed with the revenue streams that are available to First Nations at present, and this amendment will make that even more solid.

Mr. Paul: Yes, clearly.

The Chair: Very good.

seront très utiles à l'élaboration d'un plan d'immobilisations grâce auquel elles pourront déterminer leurs besoins de financement de même la façon de les gérer. Une part importante des activités du Conseil de gestion financière consiste à promouvoir cette conception des finances et à favoriser le développement de ce type de planification grâce à la certification que nous offrons en matière de système de gestion financière.

Voilà, madame la sénatrice, ce que nous voyons clairement dans notre boule de cristal pour l'avenir.

La sénatrice Raine : Merci.

M. Daniels : Sénatrice, permettez-moi d'ajouter que nous avons rencontré une des agences de notation il y a deux semaines. Après examen des Premières Nations faisant partie de la première et de la deuxième débenture, et après évaluation de leurs sources de revenus, on nous a dit que 75 p. 100 d'entre elles seraient mieux cotées que la plupart des gouvernements locaux et des villes, y compris Ottawa.

Le président : En ce qui concerne les revenus et les sources de revenus, il y a une modification à l'article 177 qui, je crois, élargit la définition des recettes locales pour inclure les paiements versés en remplacement de taxes. J'imagine qu'il s'agirait de subventions ou autres revenus comparables tenant lieu de taxes.

Pouvez-vous nous expliquer pourquoi on a senti le besoin de modifier et d'élargir la définition des recettes locales?

David Paul, vice-président, Commission de la fiscalité des premières nations : Merci pour cette question. La définition de l'article 177 inclut deux sources de revenus additionnelles, les subventions tenant lieu de taxes, qui sont des paiements versées par toutes les parties, comme les gouvernements ou les sociétés d'État qui ne sont pas redevables de l'impôt envers un autre gouvernement. En vertu de la LGFPN, les paiements actuellement versés aux Premières Nations ne sont pas considérés comme des recettes locales.

La seconde source de revenus additionnelle incluse dans la définition concerne les redevances pouvant être perçues par les collectivités pour les services d'aqueduc, d'égouts, de collecte des ordures et autres types de frais semblables. Ces modifications établissent des règles de jeu équitables en matière de capacité fiscale pour les Premières Nations et des possibilités de générer des recettes comparables à celles des autres gouvernements locaux au Canada. Si les Premières Nations veulent se rapprocher de leurs infrastructures et combler l'écart économique qui les sépare du reste du Canada, ces sources de revenus doivent être incluses.

Le président : D'accord. Visiblement, comme l'a dit M. Daniels, les agences de notation semblent avoir été plutôt impressionnées par les sources de revenus qui sont à la disposition des Premières Nations en ce moment. Elles le seront encore plus par suite de ces modifications.

M. Paul : Oui, c'est certain.

Le président : Très bien.

Senator Ataullahjan: How would the proposed amendments reduce the administrative burden on participating First Nations, and what specific processes or reporting requirements are being streamlined or removed in this regard?

Mr. Calla: If I can start, then I'm sure these two will jump in.

I think the most important change that will come is the delegation to the minister of the ability to add people to the schedule. At the moment, we have a number of communities who would like to borrow in the July debenture, but it takes time to get a cabinet meeting to put somebody on schedule because it takes a cabinet meeting, and even five minutes of cabinet is very precious time. The most significant one, in my view, is the delegation of that authority to put someone on the schedule, to allow them, on receipt by the minister of a band council resolution indicating they would like to be on the schedule, to be put on the schedule without waiting for a cabinet meeting.

It's important to also appreciate that at the time the legislation was developed, there were communities who wanted to be sure that they were not impacted by this legislation until they chose to be because it is optional legislation. The means by which that was achieved was to require a scheduling provision in the legislation. Now, some of those communities who, at the time, felt that was necessary, who have now become our clients, are now feeling the consequences of requiring a cabinet meeting to get on the schedule. So that's going to change.

Many elements of the tax system I think are going to be refined in terms of notices. The taxing system will run much more smoothly than it did in the past. Appreciate that you can sit in a room and bring all the experience into the room and try to think of everything, but, invariably, you don't. We found through the implementation that some refinements were needed to those processes. We needed to find ways around. I think that has been achieved through the amendments that are proposed here. I think the processes for certification will be improved as a consequence of that, so we're happy with that.

There may be others that others may wish to speak to.

Mr. Daniels: The biggest one is the delegation of authority to the minister, but the other thing is that it just really clarifies some of the grey areas, which is very helpful when we're dealing with the various aspects of the lending process or even the property tax regime process.

Senator Moore: I wanted to clarify so that I understand the process. Mr. Daniels, the First Nations Finance Authority is the body that puts together the package and goes to the markets and receives the money from the sale of the debentures. Mr. Calla,

La sénatrice Ataullahjan : En quoi les modifications proposées permettront-elles de réduire le fardeau administratif des Premières Nations participantes? De façon précise, quels sont les processus ou les exigences en matière de production de rapports qui sont simplifiés ou éliminés?

M. Calla : Puis-je commencer? Je suis sûr que mes deux collègues pourront compléter.

Je pense que le changement le plus important à survenir est la délégation au ministre de la capacité à ajouter des Premières Nations à l'annexe de la loi. Il existe actuellement un certain nombre de communautés qui aimeraient profiter de l'emprunt obligataire du mois de juillet, mais organiser une réunion du Cabinet pour inscrire une collectivité à l'annexe prend du temps, et cinq minutes de temps, c'est très précieux pour le Cabinet. Donc, selon moi, la plus grande nouveauté est que, après réception d'une résolution du conseil de bande précisant qu'une Première Nation souhaite adhérer à la loi, le ministre aura le pouvoir de l'inscrire sur la liste sans passer par une réunion du Cabinet.

Il importe aussi de comprendre qu'à l'époque où la loi a été élaborée, certaines collectivités voulaient s'assurer qu'elles ne seraient pas visées tant qu'elles n'avaient pas décidé elles-mêmes d'y adhérer. N'oublions pas que l'adhésion à cette loi est facultative. Le moyen pour elles d'obtenir cette certitude était d'exiger qu'une disposition soit prévue à cette fin. Aujourd'hui, certaines des collectivités qui, dans le temps, estimaient cette mesure nécessaire, sont devenues nos clientes et elles subissent les conséquences de cette disposition relative à la tenue d'une réunion du Cabinet. Cela va changer.

En ce qui concerne la transmission des préavis, je pense que de nombreux aspects système fiscal seront améliorés. Le système d'imposition fonctionnera beaucoup plus efficacement que par le passé. Imaginez que vous êtes assis dans une salle, que vous pouvez y apporter toute l'expérience existante et que vous essayez de réfléchir à tous les aspects d'une question. C'est inévitable, vous ne pouvez pas penser à tout. La mise en œuvre nous a montré que ces processus avaient besoin d'être améliorés. Il fallait trouver un moyen de les contourner, et les modifications proposées ici sont, je crois, le meilleur moyen d'obtenir les effets recherchés. Je pense que les processus de certification s'en trouveront améliorés et cela nous satisfait.

Mes collègues aimeraient peut-être aborder certains autres aspects.

M. Daniels : C'est vrai que le changement le plus important est la délégation de pouvoir au ministre, mais nous nous réjouissons aussi du fait que les modifications proposées clarifient certaines zones grises, ce qui est très utile par rapport aux différents aspects du processus d'octroi de crédit ou même du régime d'imposition foncière.

Le sénateur Moore : J'aimerais clarifier un point pour m'assurer de bien comprendre. Monsieur Daniels, l'Administration financière des Premières nations est l'organisme qui monte le dossier, va sur les marchés financiers

your organization, the First Nations Financial Management Board, looks to provide advice to get those First Nations in the positions that they can be scheduled and participate in that process?

Mr. Calla: That's 95 per cent correct. We have to certify First Nations that they have met our financial performance standards and have passed the financial administration law and are prepared to seek a financial management systems certificate within 36 months before they can go to Ernie and ask Ernie that they be considered to be a member of the borrowing pool.

Senator Moore: If my First Nation is not scheduled, can I go to the First Nations Finance Authority and seek funding for a project?

Mr. Calla: No.

Senator Moore: I must be part of the scheduled group to participate in that fund; is that the way it works?

Mr. Calla: That's correct.

Senator Moore: I was encouraged to hear your mention earlier about a remote First Nation that is participating. How did their participation come about? Do they come to you, Mr. Calla, and say, "Look, we've heard about this. How do we get ourselves in a position where we can participate?" As a committee, we visited some of these First Nations in remote situation, and they are crying out for help. I don't know that they have the management wherewithal. They certainly have the will, but I don't think they have the know-how. How do they connect with you and your organization to put them into this system where they can be meaningful, proud participants?

Mr. Calla: Part of our corporate plan each year that gets approved by the minister and that we get resourced is outreach to communities. Actually, I was supposed to be in the Yukon today, meeting with communities up in the Yukon. I have other staff out there now speaking to all of the communities in the Yukon at an economic development conference about how to become engaged with the act. A lot of it comes from our outreach to communities and going to regional events. We will be at the national AFOA, Aboriginal Financial Officers Association, conference and the provincial AFOA conferences. We host some of our own. We respond to inquiries that come. Word of mouth is spreading. The moccasin telegraph is now starting to work. So we're getting phone calls from places we wouldn't otherwise.

et reçoit le produit de la vente des débentures. Monsieur Calla, votre organisation, le Conseil de gestion financière des Premières Nations, vise à fournir des conseils aux Premières Nations pour qu'elles soient en mesure d'être inscrites à l'annexe et participer à ce processus, c'est bien ça?

M. Calla : Vous avez raison à 95 p. 100. Nous devons certifier à une Première Nation qu'elle satisfait à nos normes de rendement financier, qu'elle adhère à la Loi sur la gestion financière et qu'elle est prête à demander une certification en matière de systèmes de gestion financière dans les 36 mois avant de pouvoir aller voir Ernie et lui demander d'être considérée comme un membre du groupe d'emprunt.

Le sénateur Moore : Si ma Première Nation ne figure pas sur la liste de l'annexe, puis-je quand même me présenter à l'Administration financière des Premières nations et demander du financement pour un projet?

M. Calla : Non.

Le sénateur Moore : Donc, si je veux participer à ce fonds, je dois être membre d'un groupe inscrit à l'annexe, c'est bien ça?

M. Calla : Exactement.

Le sénateur Moore : J'ai trouvé encourageant ce que vous avez mentionné un peu plus tôt au sujet de la participation d'une collectivité des Premières Nations éloignée. Comment en est-elle arrivée à participer? Ses représentants sont-ils venus vous voir, monsieur Calla, pour vous dire : « Écoutez, nous avons entendu parler de cela. Qu'est-ce qu'il faut faire pour pouvoir participer? » Notre comité a visité quelques-unes de ces Premières Nations isolées. Elles implorent de l'aide. Je ne sais pas si elles ont la capacité de faire de la gestion. Elles en ont la volonté, c'est certain, mais je ne crois pas qu'elles ont le savoir-faire. Comment peuvent-elles entrer en contact avec vous et votre organisme et intégrer ce système de manière à devenir de fiers participants à part entière?

M. Calla : Chaque année, une partie de notre plan d'entreprise reçoit l'approbation du ministre et les ressources que nous obtenons sont consacrées à la sensibilisation des collectivités. En fait, je devais être au Yukon aujourd'hui, pour rencontrer des communautés de là-bas. Des membres de notre équipe sont là en ce moment pour s'adresser à toutes les communautés dans le cadre d'une conférence sur la marche à suivre pour adhérer à la loi. Notre intervention auprès des collectivités et notre participation à des événements régionaux portent fruit. Nous serons à la conférence nationale et aux conférences provinciales de l'AAFA, l'Association des agents financiers autochtones du Canada. Nous organisons et accueillons aussi nos propres conférences. Nous répondons aux demandes qu'on nous adresse. Il y a beaucoup de bouche à oreille. Le « télégraphe mocassin », comme on dit, commence à fonctionner, ce qui fait que nous recevons des appels d'endroits d'où nous n'en aurions pas reçu autrement.

Major resource development in this country is also spurring interest in how you get access to capital and what is required and what this act is all about. Those are the means by which we engage with communities, but it does require a commitment from band council to begin to work with us. The first thing we ask for is a band council resolution inviting us to come in to begin the process of certification and development of laws so that we have the confidence when we begin to go down the path that the band council is supporting it.

Senator Moore: We've heard in the past at this committee that some councils or bands have elections of their councils every two years. When you come across that situation, when your authority does, what kind of commitment do you get so that you know that won't be upset by a subsequent election and a new band council? You have to have that stability of commitment. How do you ensure that? Can you get a resolution that will carry on regardless of who is in the chair and who is around the table?

Mr. Calla: I wish we could. We can't. There is a lot of stop and start, particularly as these institutions got off the ground. We've done some communities in as short as six weeks. We've been working with some communities for five years as they go through the various political processes. Once you're in, you're in, but it takes a while to get that commitment.

What we try to have people appreciate is that this is not a political process. This is a process. It's business. It's how you manage your affairs. Do you want to be in a position where you're responding to your constituency in a way that is responsive to their requests? So it takes a commitment. We usually not only engage with the chief and council, but I've spoken before many a band meeting of membership around this issue as well. The deeper we can go in the beginning into the community and have them understand what this process is about, the more likely it is that as elections happen and whatever changes take place, there is a continuity in the thinking about why they're engaged with us.

Mr. Daniels: Once a First Nation is borrowing under the regime, we actually employ an intercept mechanism for revenue streams. What that means, it's like a lock box system where we would intercept the revenues at the source. That goes into a secured revenue trust account that's managed by a custodian whose responsibility is to pay the debt, and any balance left goes back to the First Nation. This is irrevocable, so it survives future changes in chiefs and councils. They can't make a change without our consent.

Senator Moore: I guess the consortium would insist on that as one of their top things. I was just wondering how that would work. Thank you.

Senator Lovelace Nicholas: My question would be towards everyone approves of this management act. Is anybody or any organization opposed to this?

Les grands projets de mise en valeur des ressources dans ce pays attisent l'intérêt quant à la façon d'accéder à des capitaux, aux exigences requises et à tout ce qui a trait à cette loi. Nous utilisons ces moyens pour nous engager auprès des collectivités, mais pour commencer à travailler avec nous, il leur faut l'engagement du conseil de bande. La première chose que nous demandons est une résolution du conseil de bande nous invitant à entamer le processus de certification et d'élaboration de lois afin qu'au moment de nous engager sur cette voie, nous bénéficiions de la confiance et de l'appui du conseil de bande.

Le sénateur Moore : Des témoins ont déjà dit à ce comité que certains conseils ou bandes tiennent des élections tous les deux ans. Quand vous vous trouvez dans cette situation, quand vous avez ce pouvoir, quel type d'engagement recevez-vous qui vous assure qu'une élection subséquente ou un nouveau conseil de bande ne vous enlèvera pas ce pouvoir? Il vous faut la stabilité d'un engagement. Comment le garantissez-vous? Pouvez-vous faire voter une résolution qui perdurera même avec d'autres présidents et d'autres membres du conseil?

M. Calla : J'aimerais bien pouvoir le faire, mais c'est impossible. Il y a des hauts et des bas, surtout quand ces institutions démarrent. Nous avons eu des communautés qui n'ont duré que six semaines. Nous avons suivi certaines communautés pendant cinq ans alors qu'elles adhéraient à divers processus politiques. Une fois que vous êtes admis, vous y êtes, mais il faut du temps pour obtenir cet engagement.

Nous essayons de faire comprendre aux gens qu'il ne s'agit pas d'un processus politique. C'est un processus d'entreprise. C'est une façon de gérer les affaires. Voulez-vous être bien placé pour répondre aux demandes de vos électeurs d'une manière efficace? Pour cela, il faut s'engager. Habituellement, nous ne cherchons pas seulement l'engagement du chef et du conseil, mais à maintes occasions j'ai aussi présenté cette question à des réunions des membres des bandes. Plus nous pouvons persuader de monde dans une communauté et expliquer aux membres en quoi consiste ce processus, plus il y a de chance qu'aux prochaines élections, les raisons pour lesquelles ils se sont engagés avec nous perdurent.

M. Daniels : Une fois qu'une Première Nation emprunte aux termes du régime, nous mettons en œuvre un mécanisme d'interception aux volets de revenu. Autrement dit, c'est comme un coffret à cadenas pour lequel nous interceptons les revenus à la source. Ils sont versés dans un compte de fiducie sécurisé géré par un gardien responsable de rembourser la dette et de reverser le solde à la Première Nation. Ce système est irrévocable, alors il survit tous les changements de chefs et de membres du conseil. Ils ne peuvent rien y changer sans avoir obtenu notre consentement.

Le sénateur Moore : Je pense que ce serait l'une des conditions principales sur laquelle le consortium insisterait. Je me demandais simplement comment cela pourrait se faire. Merci.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Je voulais vous demander si tout le monde approuve cette loi de gestion. Est-ce que quelqu'un ou un organisme s'y oppose?

Mr. Calla: Senator, it is an optional piece of legislation. Yes, there are First Nations who I expect don't yet see the benefit of this. I expect there are First Nations out there who don't believe that treaty entitlement rights have been fulfilled, that treaties have not been settled, that self-government hasn't been implemented, that the fiduciary duty of the federal Crown is not being upheld, and that anything you do that detracts from that is not welcomed at times, I expect. But many First Nations, most First Nations, I would venture to state, who are now seeing economic opportunity at their doorstep now realize they need the tools of this act to move forward. I think that's the positive we take from this. I think if we're to do something beyond that it is to understand how we can put economic assets in the hands of those who don't have them so that they will benefit from this act.

Senator Lovelace Nicholas: In this case, will there be Indian Affairs? Not Aboriginal Affairs, they're Indian Affairs. What about their part in repayment or continued funding once this is in effect?

Mr. Calla: This is independent of Indian Affairs. Indian Affairs does not guarantee these loans. It is a collective. It's like a credit union or a cooperative. We come together and say we're going to go together and borrow money, and we'll make sure it all gets paid back. The institutions developed a system amongst us where we helped First Nations ensure that they are able to honour the obligations that they made to one another.

Senator Lovelace Nicholas: So what happens if the obligation isn't met, if they can't pay back the money or something goes wrong?

Mr. Calla: Under the act, the Financial Management Board can come in to assist that First Nation through an intervention, and we can provide the support that's needed to correct the problem, which usually will be either they haven't administered their tax system correctly or they missed a payment, for whatever reason, and they agree by being part of this that we have the ability to go in and provide that assistance and ensure that things come back to normal.

Senator Lovelace Nicholas: Okay, sounds good. Thank you.

The Chair: I will perhaps jump in here. Senator Lovelace Nicholas wanted to know if there were any critics or opponents. We always try to get some balance before our committee, so I want bring up a comment that was made by a banker, who need not be named, before this committee as part of its on-reserve infrastructure study. The comments were not related to this bill, but the opinion was offered that combining government-like

M. Calla : Madame la sénatrice, c'est une loi facultative. Oui, je suis sûr que certaines Premières Nations ne voient pas les avantages qu'elle leur apporte. Je suis sûr que certaines Premières Nations pensent que les droits aux Autochtones issus de traités n'ont pas été respectés, que les traités n'ont pas été réglés, que l'autonomie gouvernementale n'a pas été établie, que la Couronne fédérale n'accomplit pas son devoir de fiduciaire et que tout ce que vous faites pour distraire de ces enjeux n'est souvent pas bienvenu, je suppose. Mais plusieurs Premières Nations, en fait la plupart d'entre elles je vous dirais, en discernant des débouchés économiques au seuil de leur communauté, comprennent qu'elles ont besoin des outils que cette loi met à leur disposition pour aller de l'avant. Je crois que c'est l'aspect positif de tout cela. Je crois que c'est ce que nous pouvons retirer de cela. Selon moi, il faut maintenant que nous comprenions de quelle façon remettre les atouts économiques entre les mains de ceux qui n'en ont pas pour qu'ils puissent tirer avantage des dispositions de cette loi.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Dans ce cas, y aura-t-il Affaires indiennes? Non pas Affaires autochtones, mais Affaires indiennes. Cette entité continuera-t-elle à rembourser ou à financer quand cette loi sera en vigueur?

M. Calla : Ceci n'a rien à voir avec Affaires indiennes. Affaires indiennes ne garantit pas ces prêts. Nous sommes une société de gestion collective, au même titre qu'une caisse populaire ou une coopérative. Nous nous réunissions et nous décidons d'aller ensemble emprunter de l'argent, et nous veillons à rembourser tout le prêt. Les institutions ont établi un système entre les parties pour aider les Premières Nations à confirmer qu'elles sont en mesure de respecter les obligations qu'elles ont les unes envers les autres.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Alors qu'arrive-t-il si l'on ne respecte pas l'obligation, si la communauté ne peut pas rembourser la dette ou s'il arrive une catastrophe?

M. Calla : En vertu de la loi, le Conseil de gestion financière peut intervenir pour aider cette Première Nation en lui fournissant le soutien nécessaire pour régler le problème, qui habituellement découle soit du fait que la communauté a mal administré son régime fiscal, soit qu'elle a sauté un versement pour une raison quelconque. En s'engageant dans ce processus, la communauté accepte le fait que nous pouvons intervenir pour fournir de l'aide afin que la situation revienne à la normale.

La sénatrice Lovelace Nicholas : D'accord, c'est bien. Merci.

Le président : Permettez-moi de vous interrompre. La sénatrice Lovelace Nicholas voulait savoir s'il y a des gens qui critiquent ou qui s'opposent à ce système. Nous cherchons toujours à équilibrer les points de vue de ce comité, alors je vais revenir à une observation qu'un banquier a faite devant nous dans le cadre de notre étude sur l'infrastructure des réserves, et il n'est pas nécessaire que je nomme cette personne. Ses observations ne

revenues with other revenues obtained from business and economic development into the First Nations Finance Authority's pooled borrowing model was problematic.

To quote from the testimony before the committee:

> The danger of this amalgamation of this government and non-government-like financing is that the underlying risk of all the entities is not reflected in the borrowing rate, the terms of the loan or the conditions of the loan. The default risk of some of the participants in such a pool are much greater than others, and with joint and several liability, the good credit in the pool may end up carrying the cost for the bad credit in the pool.

I would like to ask for your response to those concerns.

Mr. Calla: I would be pleased to, and I'm sure Ernie will jump in as well. I'm going to start by saying that I don't agree completely with the statements that are made.

I think the framework that we have in place, the revenue streams that have been vetted, are not reflecting the fear described in those comments. When the first debenture was issued, every revenue stream that was pledged — and most of it was from the other revenue streams regulation — was rated by the rating agencies. Most of those were single-A and double-A revenue streams, if my memory serves me correctly, Ernie. The lowest was a single-B, as I recall.

The revenue streams being considered by the Finance Authority are not reflective of that. I think that the Finance Authority's approach to measuring what a revenue stream is able to create as debt is reflective of that risk. For example, if I have a government revenue stream, I get a much higher leverage of that government revenue stream than I do for my own-source revenue for a business I operate. That risk factor is already reflected in the amount of debt you are able to acquire by revenue stream. There's a whole matrix. If you went on the FNFA website, and I do because they could be a client, you look at it and there's this whole mechanism.

The other important thing to remember here is that FNFA is governed by the borrowing members. You are allowed in by the colleagues that you are working with and by your fellow First Nations who are part of the borrowing pool.

Risk management takes place at that level as well. It does it not only through the administrative process, but it takes place at that level. It takes place through the Financial Management Board, that for every borrowing, the law requires the First Nation to have a financial performance certificate. It takes the last five years' financial statements and runs them through our financial ratios, which we took a long time and a lot of consultation to develop.

concernaient pas cette loi, mais il a affirmé que le fait de combiner des recettes publiques avec des recettes commerciales et issues du développement économique pour les intégrer au modèle de fonds commun de l'Administration financière des Premières nations était problématique.

Selon le témoignage qu'il a présenté au comité :

> Le danger d'un tel amalgame, c'est que le risque sous-jacent de chaque entité n'est pas reflété dans le taux d'emprunt ni dans les conditions du prêt. Dans ce genre de fonds commun, certains des participants affichent un risque de non-paiement beaucoup plus élevé que d'autres et, en raison de la responsabilité solidaire, ceux ayant une bonne cote de crédit pourraient finir par assumer les coûts de ceux qui ont une mauvaise cote de crédit dans le fonds commun.

Comment répondez-vous à ces préoccupations?

M. Calla : Je me ferai un plaisir de vous répondre, et je suis sûr qu'Ernie y ajoutera quelque chose. Tout d'abord, je vous dirai que je ne suis pas entièrement d'accord avec cette observation.

Je crois que le cadre que nous avons établi, les volets de revenu qui ont été examinés, tout cela ne reflète pas la crainte dont vous parlez dans vos observations. Quand on a émis la première débenture, chaque volet de revenu engagé — et la plupart d'entre eux l'étaient en vertu de l'autre règlement sur les volets de revenu — a été évalué par les agences de notation. La plupart d'entre eux étaient des volets de revenu A ou AA, si je me souviens bien, Ernie. L'évaluation la plus basse donnait un B, si je ne m'abuse.

Les volets de revenu qu'envisage l'administration financière ne reflètent pas cela. Je crois que la méthode que suit l'administration financière pour mesurer le montant de dette qu'un volet de revenu peut générer reflète ce risque. Par exemple, si j'ai un volet de revenu public, il me donnera un meilleur effet de levier que celui que génère ma propre entreprise. Ce facteur de risque se reflète déjà dans le montant de dette que vous pourrez acquérir avec un volet de revenu. Il y a tout un tableau. Si vous allez sur le site web de l'AFPN, et je le fais parce que je pourrais être un client, vous y verrez tout ce mécanisme.

N'oublions pas non plus que l'AFPN est régie par les membres emprunteurs. Vous y êtes admis par les collègues avec lesquels vous travaillez et par les Premières Nations qui font partie de votre fonds commun d'emprunt.

La gestion du risque s'effectue à ce niveau aussi. Elle se fait non seulement pendant le processus administratif, mais aussi à ce niveau. Le Conseil de gestion financière s'en occupe en exigeant de par la loi que pour chaque emprunt, la Première Nation obtienne un certificat de rendement financier. Elle doit pour cela présenter ses états financiers des cinq dernières années, et le conseil les compare à nos ratios financiers. Il nous a fallu beaucoup de temps et de consultation pour établir ces ratios.

You don't get to the Finance Authority to borrow until you meet those standards; so on an ongoing basis, I don't see the risk being there. More important, I think that First Nation governments deserve the right to choose how they want to raise their debt. I believe there is a role for commercial banks, and I respect the role commercial banks play; where there is risk lending, they should be there. But where risk is minimized and there are benefits to borrowing through the Finance Authority, why should First Nations not be allowed to realize that benefit through the cost of borrowing?

As I mentioned to you before, the communities in British Columbia who had had the option to acquire a 30 per cent interest in a pipeline weren't able to exercise that option because they couldn't raise the capital. When they went to the capital markets and asked if they could get the money, the capital markets said yes, but we want the rate-regulated return of 11.25 per cent, which left nothing for the communities. They could have borrowed through the Finance Authority at less than 4 per cent.

That's the power that comes from the pooled borrowing environment that First Nations need to exercise. As an example of these major projects, there's going to be many different business activities. Those are the kind of activities that could be financed by banks because they will be run by individuals, companies.

There's a role for everybody, Mr. Chair. There's a stacked level to this. Clearly, from my background as an accountant and the boards I have served on, managing your treasury function is an evolving science that is coming to First Nation communities. How much debt should you have, how can you manage it, what's the risk to it, what's the long-term interest rate?

I see the notion that we should be matching current amortization periods with what we believe to be the short-term interest rate structure. Many companies that I have been part of are realizing the opportunities today with the low interest rates and managing it. Yes, there is an interest rate risk that we all face; whether you are with a bank or the Finance Authority, it is always there.

The difference with the Finance Authority is that if you choose to get a fixed rate you can go up to 30 years. Some are not. It is not uncommon, particularly in today's world, for companies to have an amortization period that is not in sync with the end of the debenture period date and they refinance again and again. There is risk in that. Let's not be paternalistic in how we try to look at First Nation governments and their ability to manage their affairs. Are there going to be some challenges? Absolutely.

Vous ne pouvez pas demander un emprunt à l'administration financière tant que vous ne respectez pas ces normes; donc à la longue, je ne vois pas là de risque. Mais surtout, je pense que les gouvernements des Premières Nations méritent de pouvoir choisir la façon d'augmenter leur dette. Je suis d'accord sur le fait que les banques commerciales ont un rôle à jouer, et je respecte ce rôle; si l'emprunt comporte un risque, elles doivent jouer leur rôle. Mais si ce risque est minime et si l'on a avantage à emprunter par l'intermédiaire de l'administration financière, pourquoi les Premières Nations ne pourraient-elles pas se prévaloir de cet avantage en assumant le coût de l'emprunt?

Comme je vous l'ai dit plus tôt, les communautés de la Colombie-Britannique qui avaient eu l'option d'acquérir un intérêt de 30 p. 100 sur un pipeline n'ont pas pu s'en prévaloir parce qu'elles n'ont pas réussi à en réunir le capital exigé. Quand elles se sont adressées aux marchés financiers pour demander cet argent, les marchés financiers ont répondu qu'elles obtiendraient ce prêt, mais avec un taux de rendement réglementaire de 11,25 p. 100, alors il ne restait rien pour les communautés. Elles auraient pu emprunter cette somme de l'administration financière à moins de 4 p. 100.

C'est le pouvoir que donne le fonds commun d'emprunt aux Premières Nations. Parlant de grands projets, il y aura diverses activités commerciales. Ce sont des activités que des banques pourraient financer, parce qu'elles seront dirigées par des personnes, par des entreprises.

Monsieur le président, chacun à son rôle à jouer à différents niveaux. Il est clair, et je l'ai appris en exerçant ma profession de comptable et en siégeant à des conseils d'administration, que la gestion de la trésorerie est une science en pleine évolution que l'on présente maintenant aux communautés des Premières Nations. Quel montant de dette devrait-on accumuler, comment la gérer, quels risques présente-t-elle, quel en est le taux d'intérêt à long terme?

Je comprends l'idée selon laquelle nous devrions jumeler les périodes courantes d'amortissement à ce que nous pensons être la structure de taux d'intérêt à court terme. Plusieurs entreprises dont j'ai fait partie saisissent les occasions qui s'offrent aujourd'hui avec des taux d'intérêt peu élevés et gèrent bien la situation. Oui, nous faisons tous face à un risque avec le taux d'intérêt; que vous empruntiez à une banque ou à l'administration financière, vous assumez toujours un risque.

Ce qui distingue un emprunt à l'administration financière, c'est que si l'on opte pour un taux fixe, on peut obtenir un prêt jusqu'à une durée de 30 ans. Certains ne le font pas. On voit souvent, surtout dans les circonstances actuelles, des entreprises dont la période d'amortissement ne correspond pas à la date d'échéance de la débenture, et elles refinancent continuellement. Cela pose un certain risque. Ne traitons pas les gouvernements des Premières Nations et leur capacité de gérer leurs affaires avec une attitude paternaliste. Feront-elles face à des difficultés? Mais bien sûr.

Canada needs to look in the mirror. The banking community itself, remember something called "asset-backed commercial paper"? The capital markets meltdown of 2008? We're not going to replicate those things, but too often I find there's an expectation that the First Nation community that's evolving and maturing has to be perfect when the rest of the country is not.

Yes, there are risks, Mr. Chair. I accept that there are risks, but let us manage those risks.

Mr. Daniels: I want to say this is an excellent piece of legislation. All the safeguards that are in place that have been developed throughout the 20 years have been vetted by the rating agencies, securities commissions, investors. Investors wouldn't buy this if they didn't see any benefit for them, for their investors.

The safeguards that are built into the system, the amendments that are coming, will only make it better; so I think that's what we want. The First Nations are voluntarily coming into this. Three years ago about 70 First Nations were scheduled, and there are 160 today. That's quite an increase. It is increasing every month.

Senator Raine: We're doing a study on infrastructure and housing on First Nation reserves. We know there's a big issue with raising the massive amounts of capital needed for infrastructure, and there is an obligation by the federal government to provide this. We have been looking at ministerial loan guarantees as a way of, if you like, fixing the obligation for long-term investing in infrastructure.

If ministerial loan guarantees were in place for a revenue stream from AANDC, could it be used as pooled borrowing?

Mr. Daniels: Yes.

Mr. Calla: Yes, it can.

The Chair: That brings us to a conclusion of this part. I would like to warmly thank the witnesses for appearing again. I'm not sure how many times, but you're familiar and welcome.

In this second part of our hearing, I'm pleased to welcome Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer of First Nations Bank of Canada. Mr. Martell is kindly joining us by video conference from Saskatoon. We thank you for appearing again before this committee.

The floor is yours. Please proceed.

Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer, First Nations Bank of Canada: Good morning. I look forward to our discussion today. I would like to address three issues on the proposed amendments to the legislation being discussed today.

Le Canada devrait se regarder dans un miroir. La communauté bancaire elle-même, vous souvenez-vous de ce qu'on a appelé un « papier commercial adossé à des actifs »? La crise des marchés financiers de 2008? Nous n'allons pas reproduire ces situations, mais il me semble qu'on s'attend trop souvent à ce que la communauté des Premières Nations, qui évolue et qui atteint sa maturité, soit parfaite quand le reste du pays ne l'est pas.

Oui, il y a des risques, monsieur le président. Je suis d'accord qu'il y a des risques, mais gérons-les.

M. Daniels : Je tiens à affirmer que cette loi est excellente. Toutes les garanties en vigueur créées au cours de ces 20 dernières années ont été vérifiées par les agences de notation, par les commissions des valeurs et par les investisseurs. Les investisseurs n'y placeraient pas leur argent s'ils n'y voyaient pas d'avantage.

Les garanties que contient le système et les modifications qui y seront apportées ne peuvent qu'améliorer ce système, et je pense que c'est ce que nous visons. Les Premières Nations adhèrent volontairement à cela. Il y a trois ans, 70 Premières Nations y étaient inscrites, et aujourd'hui nous en avons 160. C'est toute une augmentation. Ce nombre augmente chaque mois.

La sénatrice Raine : Nous menons une étude sur l'infrastructure et sur le logement dans les réserves des Premières Nations. Nous savons qu'il est très difficile de réunir les énormes montants de capital nécessaires pour l'infrastructure, et le gouvernement fédéral est obligé de les fournir. Nous avons envisagé d'utiliser les garanties sur les prêts du ministère pour, en un sens si vous voulez bien, obliger les emprunteurs d'investir à long terme dans l'infrastructure.

Si l'on établissait des garanties de prêt pour un volet de revenu provenant d'AADNC, pourrions-nous l'utiliser sous forme d'emprunt par fonds commun?

M. Daniels : Oui.

M. Calla : Oui, c'est possible.

Le président : Ceci nous amène à la fin de cette partie. Je remercie profondément les témoins d'être revenus. Je ne sais pas combien de fois vous avez comparu devant nous, mais nous vous connaissons, et vous êtes les bienvenus.

Pour la deuxième partie de cette audience, j'ai le plaisir d'accueillir Keith Martell, président et chef de la direction de la Banque des Premières Nations du Canada. M. Martell a eu la bonté de se joindre à nous par vidéoconférence de Saskatoon. Nous vous remercions d'être revenu comparaître devant ce comité.

Vous avez la parole. Allez-y.

Keith Martell, président et chef de la direction, Banque des Premières Nations du Canada : Bonjour. Je suis très heureux de participer à la discussion d'aujourd'hui. Je voudrais vous parler de trois problèmes que je perçois dans les modifications proposées à la loi dont nous débattons aujourd'hui.

First, I would like to again add my ongoing support to the elements of the legislation that enable taxing First Nations to participate in a borrowing pool to leverage government-like revenues for financing infrastructure required to support their delivery of services to taxpayers.

Second, I want to again warn you of my concerns as they relate to leveraging of other revenues, as described in the act, and some errors being made in the design of this financing as being proposed by the fiscal institutions.

Last, I want to register my concern with the Government of Canada's interference in what I see as a free market provision of financing services to First Nations for commercial purposes.

To my first point: I agree with the creation of the fiscal institutions as a solution for providing structured financing for taxing First Nations. This solution replicates success already in place in a number of provinces, specifically the Municipal Finance Authority of British Columbia. This model is consistent with basic principles of sound lending practices while allowing First Nations more certainty and affordability in financing their infrastructure that supports the delivery of services to their taxpayers.

Many First Nations in Canada have government-like sources of revenue from taxation, royalties and land leases but are unable currently to leverage these revenues with bond-like debt financing for infrastructure that is required for the ongoing provision of services to their taxpayers.

The institutions created by the First Nations Fiscal Management Act were developed to address this issue. I firmly believe these institutions, which were designed to help leverage government-like revenues for government-like financing, are needed, and that is what the First Nations Finance Authority, management board and taxation commission were designed to do.

As for the amendments in Bill C-59 that streamline this process of financing government-like revenues, I support the amendments.

My second point is that I have to stress my concern with the inclusion of other revenues as described in the First Nations Fiscal Management Act and the amendments before you today.

After the First Nations Fiscal Management Act institutions were created, their mandates were expanded, and they are now aggressively lumping all other revenues, including those from other business enterprises owned by First Nations, into their borrowing models. As was indicated in earlier testimony, actually, a vast majority of some of the first debenture was related to other revenues as planned for the second debenture issue.

Tout d'abord, je tiens à réitérer mon soutien continu pour les éléments de cette loi qui permettent aux Premières Nations qui ont une capacité d'imposition de participer à un fonds commun d'emprunt pour obtenir des recettes publiques afin de financer l'infrastructure nécessaire pour soutenir la prestation de services à leurs contribuables.

Deuxièmement, je tiens à vous avertir que j'ai des préoccupations quant à l'utilisation d'autres revenus comme levier tel que le décrit la loi et à la conception de ce financement tel que le proposent les institutions financières.

Enfin, je tiens à vous présenter mes préoccupations quant à l'ingérence du gouvernement du Canada dans ce qui me semble être la prestation de services financiers aux Premières Nations par un marché libre à des fins commerciales.

Au sujet de mon premier problème : je suis d'accord que l'on crée des institutions financières pour établir un financement structuré du régime d'imposition chez les Premières Nations. Cette solution reproduit une réalisation déjà manifeste dans plusieurs provinces, surtout celle de l'administration financière municipale de la Colombie-Britannique. Ce modèle respecte les principes fondamentaux des saines pratiques de prêt tout en fournissant aux Premières Nations plus de certitude et de capacité pour financer l'infrastructure qui soutient la prestation de services aux contribuables.

Au Canada, de nombreuses Premières Nations retirent des recettes publiques de l'imposition d'impôts, de redevances et de baux immobiliers, mais à l'heure actuelle, elles ne peuvent pas utiliser ces recettes comme leviers de financement obligataire pour l'infrastructure nécessaire à la prestation continue de leurs services aux contribuables.

Pour régler ce problème, on a créé des institutions en vertu de la Loi sur la gestion financière des premières nations. Je suis profondément convaincu que ces institutions, conçues pour faciliter l'utilisation des recettes publiques comme leviers de financement public, sont nécessaires et que l'administration financière, le Conseil de gestion financière et la Commission de la fiscalité des premières nations assument ce rôle.

Quant aux modifications à apporter au projet de loi C-59 pour simplifier ce processus de financement des recettes publiques, je les appuie.

Deuxièmement, je souligne mon inquiétude face à l'inclusion d'autres revenus prévue dans la Loi sur la gestion financière des premières nations et face aux modifications que vous étudiez aujourd'hui.

Après avoir créé les institutions financières en vertu de la Loi sur la gestion financière des premières nations, on a étendu leurs mandats, et maintenant elles incluent vigoureusement dans leurs modèles d'emprunt tous les autres revenus, y compris ceux d'autres entreprises commerciales qu'exploitent les Premières Nations. Comme d'autres témoins l'ont fait remarquer, la grande majorité des premières débentures étaient liées à d'autres revenus prévus pour l'émission de la seconde débenture.

These other revenues have been specifically defined by the FNFA to include revenues from everything, including forestry operations, oil and gas developments, hydro developments, convenience stores, hotels and gaming organizations. FNFA's definition does not include only the government-like revenues like taxes, royalties or levies from these businesses but includes the equity-like return from these businesses.

FNFA is effectively institutionalizing the commercial borrowing of the First Nations for commercial purposes to a government financing model, and I think this is going to be a big problem.

In fact, most of the revenue used to leverage the first FNFA bond, as I mentioned, was commercial revenue. Also, much of the amount borrowed was used to repay existing debt with commercial banks, not to finance new projects that were unable to attract capital.

FNFA also often quotes large amounts saved by First Nations borrowing from FNFA with one example repeatedly used of a First Nations saving $140,000 a month in debt service. When you look more closely at the details of this example, you discover that these savings are primarily due to the fact that the community refinanced existing loans that were being amortized over five and 10 years with a loan from FNFA amortized over 30 years. Most of the savings claimed are, in fact, a reduction of principal paid in the early stages of the loan.

One further problem with the example is that while the loan was amortized over 30 years, the interest rate on the bond issued by FNFA was only set for 10 years. If in 10 years interest rates are higher than the current all-time lows, there will be a significant amount of principal still to repay at a much higher interest rate. In fact, by amortizing the loan over a much longer period, the true debt service cost, which is really the interest paid on the loan, will, in fact, be much greater.

The Government of Canada, through its support of these fiscal institutions and its practice of leveraging other revenues, is supporting an increase in the overall debt of First Nations without any protection for the long-term ability to service the debt.

There are also a number of basic financing principles that are violated by this model of leveraging dissimilar commercial revenues, including the danger of amalgamation of many dissimilar revenue sources from many First Nations into one pool. The underlying risk to each of the entities is not reflected in the borrowing rate, the terms of the loan or the conditions of the loan.

L'AFPN indique clairement que ces autres revenus comprennent des revenus provenant de partout — d'exploitations forestières, de la mise en valeur du pétrole et du gaz, de développements hydrauliques, de dépanneurs, d'hôtels et de maisons de jeu. La définition de l'AFPN ne vise pas uniquement les recettes publiques comme les impôts, les redevances et les profits générés par d'autres entreprises, mais aussi le rendement du capital-actions de ces sociétés.

En fait, l'AFPN institutionnalise les emprunts que font les Premières Nations à des fins commerciales en un modèle de financement public. Je crois que cela va causer un grave problème.

En fait, comme je l'ai mentionné, la plupart des revenus qui servent de leviers aux premières obligations de l'AFPN sont des revenus commerciaux. De plus, une grande partie des sommes empruntées ont servi à rembourser des dettes auprès de banques commerciales, et non à financer de nouveaux projets pour lesquels on ne réussissait pas à obtenir des capitaux.

L'AFPN parle souvent des grandes économies que font les Premières Nations en empruntant de l'AFPN. Elle cite constamment l'exemple d'une Première Nation qui économise 140 000 $ par mois sur ses coûts d'emprunt. Si vous examinez les détails de cet exemple, vous observerez que ces économies proviennent essentiellement du refinancement de cette communauté sur des prêts existants amortis sur des périodes de 5 et 10 ans pour les remplacer par un prêt de l'AFPN amorti sur une période de 30 ans. Par conséquent, la majeure partie de ces prétendues économies consiste en une réduction du principal remboursé au début de la période d'emprunt.

Cet exemple présente un autre problème. Bien que ce prêt s'amortisse sur une période de 30 ans, l'AFPN n'y a fixé un taux d'intérêt que pour 10 ans. Si dans 10 ans les taux d'intérêt sont plus élevés que les taux exceptionnellement bas que nous avons à l'heure actuelle, il restera un montant principal extrêmement élevé à rembourser à un taux d'intérêt beaucoup plus haut. Comme l'amortissement de ce prêt se fait sur une bien plus longue période, les frais de service de cette dette, c'est-à-dire l'intérêt payé sur le prêt, seront en fait beaucoup plus élevés.

En appuyant ces institutions financières et en acceptant d'autres revenus comme leviers, le gouvernement du Canada soutient l'augmentation de la dette globale des Premières Nations sans protéger leur capacité à long terme d'honorer cette dette.

Ce modèle enfreint aussi plusieurs principes fondamentaux de la finance en utilisant comme levier des revenus commerciaux très divers, avec le danger que présente l'amalgamation de volets de revenus autochtones très différents en un fonds commun d'emprunt. Le risque sous-jacent de chacune de ces entités ne se reflète pas dans le taux d'emprunt et dans les conditions du prêt.

The default risk to some of the participants in the pool is much greater than others, and with FNFA borrowers having joint and several liability for the bond, the good credit in the pool may end up carrying the debt service for the poor credit, while there are, in fact, many unique borrowers in one pool.

Secondly, the term of the borrowing may not match the life of the assets being financed. The first bond issue of FNFA repaid commercial financing that was used for many purposes and had various amortization periods based on the use of funds. All these commercial loans were refinanced over 30 years. Little consideration was given to matching the life of the income-earning asset to the term of the loan.

Third, the debt service capacity of First Nations was assessed when interest rates are at an all-time low. This is especially important because the interest rates in the first FNFA bonds were only fixed for 10 years, while the loans from FNFA are amortized often over 30 years. Little consideration is given to how First Nations or FNFA, for that matter, will actually service the debt if interest rates rise.

Unlike taxation revenues, the First Nation had little or no capacity simply to raise the level of commercial profits to service increased interest costs.

If default happens in the FNFA borrowing pool, two things will occur. First, it will definitely be more difficult for even the best-rated First Nations' credit to get bond financing. Second, everyone who ends up carrying the cost of the losses in the pool is going to be looking for someone to blame. The Government of Canada is going to be in the middle for a cleanup, which will make it infinitely harder to get federal government participation in future Aboriginal financing or economic development.

Last, I want to advise the committee that when it comes to financing commercial enterprise of Aboriginal communities by commercial banks, a lot is being done, and the institutionalizing of all First Nations financial services is not a good idea. Our bank was created to focus on the Aboriginal community, and, while I think we have an advantage because of our focus and our ownership, other banks are very competitive. They have teams focused on this market and are getting much better at serving the needs of First Nations customers. There is a free market for the provision of debt for commercial purposes to First Nations.

There are also many large and very successful First Nations commercial developments that have secured correctly priced and termed bond financing for commercial developments, including hydro and resource developments and other large enterprise investments.

Certains des participants affichent un risque de non-paiement beaucoup plus élevé que d'autres et, comme les débiteurs de l'AFPN assument une responsabilité solidaire face à ce lien, ceux qui ont une bonne cote de crédit pourraient finir par assumer les coûts de ceux qui ont une mauvaise cote de crédit dans le fonds commun.

Deuxièmement, la période du prêt ne correspond peut-être pas au cycle de vie des biens financés. La première émission des débentures de l'AFPN a servi à rembourser un financement commercial octroyé avec différentes périodes d'amortissement en fonction de l'utilisation des fonds. On a refinancé tous ces prêts commerciaux sur une période de 30 ans, sans penser à faire correspondre le cycle de vie des biens générant un revenu aux conditions du prêt.

Troisièmement, on a évalué la capacité qu'ont les Premières Nations de rembourser la dette en une période où les taux d'intérêt étaient plus bas que jamais. Ce fait est d'autant plus important que l'AFPN n'a fixé les taux d'intérêt de ses obligations que pour une période de 10 ans, alors que l'amortissement de ses prêts est souvent prévu pour une période de plus de 30 ans. Personne ne semble avoir pensé à la manière dont les Premières Nations, ou en fait l'AFPN, pourront honorer cette dette si les taux d'intérêt passent à la hausse.

À l'encontre des recettes fiscales, cette Première Nation n'a que très peu, ou même aucune capacité de hausser ses profits commerciaux pour honorer des taux d'intérêt plus élevés.

Si le fonds commun d'emprunt de l'AFPN ne réussit pas à honorer la dette, il se passera deux choses. D'abord, il sera certainement plus difficile, même pour la Première Nation qui a le meilleur crédit, d'obtenir un financement obligataire. Deuxièmement, toutes les parties du fonds commun qui devront assumer le coût de la perte chercheront à blâmer quelqu'un. Le gouvernement du Canada se trouvera au milieu du désastre pour rétablir la situation, et par conséquent, il hésitera beaucoup plus à participer à l'avenir au financement d'une initiative ou d'un projet de développement économique autochtone.

Enfin, je tiens à dire au comité que les banques font beaucoup d'efforts pour financer les entreprises commerciales des communautés autochtones et que, par conséquent, il n'est pas bon d'institutionnaliser tous les services financiers des Premières Nations. Notre banque a été fondée de manière à se concentrer sur les communautés autochtones, et bien qu'à mon avis notre concentration et notre propriété nous procurent un certain avantage, les autres banques sont très concurrentielles. Elles ont créé des équipes chargées de se concentrer sur ce marché et elles apprennent rapidement à répondre aux besoins de leur clientèle des Premières Nations. Il existe un marché libre d'octroi de prêts commerciaux aux Premières Nations.

Il existe aussi plusieurs grands projets commerciaux très prospères dirigés par des Premières Nations qui ont obtenu un financement obligataire sécurisé et bien négocié pour des développements hydrauliques, pour la mise en valeur de ressources et pour d'autres entreprises d'envergure.

In the last two years, I personally have been involved in three large bond financings, one for a hydro project, one for a hydro transmission line and one for a hotel gaming facility. These are only a few of the properly structured and priced financings that have occurred in First Nations across the country. The expansion of the mandate of the fiscal institutions will not be the first time the Government of Canada felt it knew better than the free market. The implicit guarantee of FNFA bonds by Canada, the fact that all of the operating costs of the fiscal institutions are currently paid by Canada and should be expected to be paid for some time by Canada and the provision of a $10 million loan stabilization fund for the institutions are indications that Canada is directly involved in competition with the free market for the provision of financial services.

In closing, given that these amendments in Division 16 are part of a larger budget implementation bill, which will undoubtedly pass very soon, I really have no faith that this committee can actually do much to really fix the situation with regard to the fiscal institutions and their expansion of their mandate into leveraging of other revenues for First Nations.

The train seems to have left the station in regard to this development. I simply am pleased to be able to again answer your questions and to state my concerns for the record, and we will see how this development turns out over time. For the sake of the First Nations that I care deeply for, I hope I'm wrong about the negative aspects of this legislation. I look forward to your questions.

The Chair: Thank you, Mr. Martell, for giving us this important perspective. I would like to start off by asking you about your position. I heard you state at the outset that you support the amendments, and then you went on to explain that you are concerned about the risks that could result from mixing higher-risk sources of revenue in the revenue pool.

I have a couple of questions. First, in supporting the amendments and telling us that you believe the amendments will pass as part of the budget of a majority government, are you really saying, "Keep your eyes open, everybody. There has to be great caution used by the First Nations financial management authorities to make sure that they stay out of trouble and don't have unpleasant results"? Is that really what you are saying today, that this has to be managed very carefully going forward?

Mr. Martell: Let me clarify the first point. I do support the amendments as they relate to the taxing of First Nations revenues. That's the revenue that is government-like structured finance. A lot of these amendments deal with that and can frankly make the fiscal institutions better able to do that task. I do support those amendments.

Ces deux dernières années, j'ai participé personnellement à trois grands projets de financement obligataire — un développement hydraulique, une ligne de transport d'électricité et un hôtel-maison de jeu. Je ne vous cite que quelques-uns des financements bien structurés et sagement négociés avec des Premières Nations un peu partout au pays. L'expansion du mandat des institutions financières n'est pas le premier exemple d'une situation où le gouvernement du Canada pense en savoir plus que le marché libre. La garantie que le Canada accorde implicitement aux obligations de l'AFPN, le fait qu'il paie présentement tous les frais d'exploitation des institutions financières et qu'on s'attende à ce qu'il continue à le faire pendant encore assez longtemps et l'octroi d'un fonds de stabilisation de 10 millions de dollars à ces institutions indiquent que le Canada fait directement concurrence au marché libre des services financiers.

En conclusion, je dirai qu'étant donné que les modifications à la section 16 font partie d'un projet de loi d'exécution globale du budget, qui sera sans aucun doute adopté très bientôt, je ne pense pas du tout que le comité sera en mesure de régler le problème de l'expansion du mandat des institutions financières qui utilisent d'autres revenus des Premières Nations comme leviers d'emprunt.

Il semble bien qu'il soit trop tard pour agir. Je suis simplement heureux de pouvoir répondre à nouveau à vos questions et de vous présenter mes préoccupations de manière officielle. Nous verrons comment la situation évoluera avec le temps. Pour le bien de cette Première Nation à laquelle je suis profondément attaché, j'espère que je me trompe sur les aspects négatifs de cette loi. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur Martell, de nous avoir présenté cet important point de vue. Je voudrais tout d'abord vous poser une question au sujet de votre position. Vous avez dit au début que vous appuyez les modifications, et ensuite vous avez expliqué que vous vous inquiétez des risques que causerait l'amalgamation de volets de revenu plus risqués dans le fonds commun.

J'ai deux ou trois questions à vous poser. D'abord, en appuyant les modifications et en nous disant qu'elles seront adoptées dans le cadre de l'exécution du budget du gouvernement majoritaire, vous nous dites en réalité : « Faites bien attention, vous tous. Les autorités de gestion financière des Premières Nations devront faire très attention de ne pas se créer d'ennuis en produisant de mauvais résultats »? Est-ce réellement ce que vous nous dites aujourd'hui, qu'à l'avenir nous allons devoir gérer cela avec beaucoup de prudence?

M. Martell : Permettez que je clarifie le premier point. Je suis favorable aux modifications qui ont trait à l'imposition des revenus des Premières Nations. Ce sont des revenus qui représentent un mode de financement structuré comme celui d'un gouvernement. Beaucoup de ces modifications portent là-dessus et, franchement, elles peuvent placer les institutions financières en meilleure situation d'accomplir cette tâche. J'appuie ces modifications.

There are also some amendments that relate specifically to other revenues, and I have, as I stated very specifically a number of times, a number of concerns with the other revenue leveraging.

You are correct. I state that we have to go in with our eyes wide open. It has been said by the fiscal institution that they only leverage existing revenues, and, as a commercial banker, we effectively don't simply underwrite a loan when it becomes a new loan. There's sort of a misconception by the fiscal institutions that commercial banks only lend to brand-new businesses that are start-up and that that creates the risk.

Every business that has an ongoing business, an ongoing revenue stream, is effectively a new business every year. As a commercial bank, we effectively underwrite those customers every year. We do annual reviews. We do interim reviews. When a business is in trouble or has issues, we do an interim review every month. We really underwrite those credits on an ongoing basis. For the First Nations Finance Authority to state that they only use existing revenues, in that case, they would have looked at BlackBerry 10 years ago and said, "We will only look at existing revenues and lend them money for 30 years." The revenues, the last time I looked at BlackBerry, are significantly less than they were 10 years ago. In the First Nations Finance Authority world, where they're not commercial bankers, they consider that existing revenues will exist forever, and that's simply not the case.

The Chair: Thank you. The other thing I'd like to ask you in this connection is that First Nations Finance Authority and the management act representatives, the board representatives, told us that they do indeed have a very rigorous process for certifying the creditworthiness of the First Nations listed on the schedule. They go back and require five years of previous financial statements. They're analyzed in detail. The markets, the credit rating agencies, have told them that the ratings that they give are generally A or double A. Therefore, these are impressive compared to other borrowing agencies.

They say, "We have this rigorous process. You don't get certified easily. Therefore, this reduces the risks of default that we should all be concerned about." Would you agree that they have a pretty rigorous certification process?

Mr. Martell: We have seen the certification process. We do think that it is quite rigorous. There are a lot of checks and balances in it that, frankly, are taken out of the commercial bankers' stream.

The concern I have is that there's almost a misconception that once in, always in and that once certified, there's no change ever. As was mentioned earlier by one of the questions to the earlier panel, leadership changes regularly. Often changes in

Certaines modifications portent aussi sur d'autres revenus, et, comme je l'ai déclaré très précisément à un certain nombre de reprises, je suis inquiet qu'on cherche à tirer profit de ces revenus.

Vous avez raison, il faut avancer les yeux ouverts. On dit que les institutions financières ne tirent profit que des revenus existants et que, en tant que banquiers commerciaux, nous ne nous contentons pas de garantir un emprunt quand c'est un nouvel emprunt. Il s'agit d'une sorte d'idée fausse des institutions financières, selon laquelle les banques commerciales ne prêteraient qu'à des entreprises de démarrage et que c'est ce qui crée le risque.

Toutes les entreprises qui ont des activités courantes et des entrées de revenus courants sont en fait de nouvelles entreprises chaque année. En tant que banque commerciale, nous garantissons effectivement ces consommateurs chaque année. Nous faisons des examens annuels. Quand une entreprise est en difficulté ou qu'elle a des problèmes, nous faisons un examen provisoire tous les mois. Nous garantissons ces crédits régulièrement. Pour que l'Administration financière des Premières nations puisse affirmer qu'elle n'utilise que des revenus existants, il faudrait qu'elle ait dit à BlackBerry il y a 10 ans : « On ne tiendra compte que des revenus existants et on leur prêtera de l'argent pendant 30 ans. » Les revenus de BlackBerry, que je sache, sont nettement moindres qu'il y a 10 ans. Dans le monde de l'Administration financière des Premières nations, où ils ne sont pas des banquiers commerciaux, on considère que les revenus existants existeront pour toujours, et ce n'est tout simplement pas vrai.

Le président : Je vous remercie. Je voudrais vous poser une autre question à ce sujet. L'Administration financière des Premières nations et les représentants de l'application de la Loi sur la gestion financière, les représentants du conseil d'administration, nous ont dit qu'ils appliquaient une procédure très rigoureuse pour certifier la solvabilité des Premières Nations inscrites dans l'annexe. Ils remontent les cinq dernières années et exigent les états financiers de ces exercices, qui sont analysés en détail. Les marchés, les agences de notation de crédit leur ont dit que les cotes qu'ils accordent généralement sont A ou AA. C'est donc impressionnant comparativement aux autres organismes d'emprunt.

Ils disent : « Nous appliquons une procédure rigoureuse. La certification n'est pas facile à obtenir. Donc ça réduit le risque de défaut de paiement, qui est toujours une source d'inquiétude. » Êtes-vous d'avis que la procédure de certification est effectivement rigoureuse?

M. Martell : Nous avons examiné la procédure et nous pensons qu'elle est effectivement rigoureuse. Il y a beaucoup de mécanismes de contrôle qui, en fait, n'existent plus dans les banques commerciales.

Ce qui me préoccupe, c'est l'idée qu'un jour égale toujours, c'est-à-dire que, une fois la certification obtenue, plus rien ne changera jamais. Comme on l'a vu tout à l'heure en réponse à une question, le leadership change régulièrement, et cela entraîne

management come with changes in leadership. You can't certify a community once, ignoring the fact that the people in those communities and the people running those systems may change over time.

I have every faith in First Nations governments to continue to do the right thing, but, often, there are people with different capacities who come and go. For example, when we have key persons who are identified within our customers, if one of those persons leaves, we really have to underwrite that client again because the circumstances may change.

Senator Moore: Thank you, Mr. Martell, for being here. On page 3 of your comments, you say that the default risk of some of the participants in the pool is much greater than others so that the good credit may end up carrying the debt service cost of the poor credit.

You go on to say that little consideration was given to match the life of the income-earning assets for the term of the loan, and you talked about the money being spread over 30 years to finance infrastructure projects that had been set up for a 10-year payout.

The first debenture was for $90 million. Do you know what portion of that was used to refinance existing projects versus new projects?

Mr. Martell: That wasn't disclosed by FNFA, but from the customers we have seen borrow from FNFA, a lot of them have financial statements that are posted and publicly disclosed on the Government of Canada's website. We have seen a lot of it displace existing commercial debt. Our bank personally hasn't had a lot of debt paid out by FNFA at this point, but we know other banks have had a lot of their commercial debt repaid by FNFA borrowings. This was First Nations who had borrowed against commercial revenue.

Senator Moore: Yes.

Mr. Martell: It was re-borrowed from FNFA. It repaid those commercial debts. Sometimes it was put into infrastructure projects. Sometimes it was just refinancing existing commercial debt.

Senator Moore: So what percentage was used to do refinancing?

Mr. Martell: It is hard to tell. You would have to assemble all of the borrowing customers. That's something that FNFA really should disclose. If they're simply refinancing commercial debt with government guarantees — and that's another misconception. One of the answers to an earlier question was that Indian Affairs doesn't guarantee FNFA. When you read the rating agencies, you will find they have a strong likelihood that the Government of Canada, frankly, is behind the bond, and that's a lot of the benefit that allowed them to get their investment-grade rating.

souvent un changement de gestion. On ne peut pas certifier une collectivité une fois pour toutes en faisant comme si ceux qui font marcher ces systèmes ne changeront pas.

J'ai toute confiance dans le fait que les gouvernements autochtones continueront de faire ce qu'il faut, mais, les gens qui vont et qui viennent n'ont pas les mêmes capacités. Par exemple, si l'une des personnes clés que nous retenons parmi nos clients s'en va, nous devons absolument garantir de nouveau ce client parce que les circonstances peuvent changer.

Le sénateur Moore : Merci d'être venu nous voir, monsieur Martell. À la page 3 de vos commentaires, vous dites que le risque de défaut de paiement est très différent d'un participant à l'autre dans le fonds commun d'emprunt, de sorte que les bons dossiers de crédit pourraient finir par assumer le coût de service de la dette des mauvais dossiers.

Vous dites aussi qu'on n'a guère tenu compte de la durée des actifs productifs à l'égard de l'échéance du prêt et vous avez parlé de remboursements échelonnés sur 30 ans pour financer des projets d'infrastructure dont le règlement est prévu sur 10 ans.

La première débenture s'élevait à 90 millions de dollars. Savez-vous quelle portion de cette somme a servi à refinancer les projets en cours comparativement aux nouveaux projets?

M. Martell : L'AFPN n'a pas divulgué cette information, mais beaucoup des consommateurs qui ont emprunté à l'AFPN affichent leurs états financiers sur le site web du gouvernement du Canada. On a vu beaucoup de déplacement de la dette commerciale en cours. Notre propre banque n'a pas eu beaucoup de remboursement de la dette de la part de l'AFPN jusqu'ici, mais nous savons que d'autres banques ont été largement remboursées de leur dette commerciale par les emprunts de l'AFPN. Ce sont les Premières Nations qui avaient emprunté en hypothéquant des revenus commerciaux.

Le sénateur Moore : D'accord.

M. Martell : Il y a eu ré-emprunt de la part de l'AFPN. Cela a permis de rembourser ces dettes commerciales. Cela a parfois servi à des projets d'infrastructure. D'autres fois, à simplement refinancer la dette commerciale en cours.

Le sénateur Moore : Quel pourcentage a servi au refinancement?

M. Martell : C'est difficile à dire. Il faudrait assembler tous les emprunteurs. C'est vraiment quelque chose que l'AFPN devrait divulguer. S'ils refinancent simplement la dette commerciale à l'aide des garanties du gouvernement, voilà une autre idée fausse. Une des réponses données à une question posée auparavant était que les Affaires indiennes ne garantissent pas l'AFPN. Quand on lit les cotes accordées par les agences de notation, on constate qu'il est très probable, franchement, que le gouvernement du Canada soit derrière l'obligation, et c'est un gros avantage qui leur permet d'obtenir leur cote dans la catégorie des investissements.

Senator Moore: What do you mean by a strong likelihood? Is there something in writing?

Mr. Martell: It is right in the rating agency's reports. They indicate a strong likelihood, which is defined in the rating agency's definitions as a 51 per cent to 71 per cent likelihood, that it is a Government of Canada guaranteed bond.

Senator Moore: That's a pretty serious statement. Wouldn't that have to be in writing somehow before they could take that into consideration doing the ratings?

Mr. Martell: It is right in the rating agency's report. If you would read the rating industry's report, they base that on a number of considerations. It is government legislation which enacts the legislation. Government of Canada funds FNFA, the First Nations Financial Management Board and the First Nations Tax Commission, and Government of Canada, they indicate, is unlikely to walk away from such a structure once supported.

Senator Moore: You say little consideration was given to matching the life of the income-earning assets to the term of the loan. I guess the obvious question is, how do you know that? You said you haven't done many of these refinancings of loans to do with your bank. How do you know what the experience is, and how much of that, in fact, was actually done? How much non-consideration was given? Do you know that?

Mr. Martell: I have taken a look at a couple of the First Nations that did use FNFA borrowings to refinance existing debt, and most of the commercial debt that was repaid was commercial debt being amortized over a five or ten-year period. In commercial banking, you always look at the amortization period based on the life of the asset and the security of the revenue stream. You look at a whole lot of considerations before you determine what the amortization period would be.

For example, some of the bond structured financing that I talked about is hydro development. I dealt with one First Nation in Ontario that purchased a large percentage of a hydro development, and they had bonds that were amortized over a 17-year period, which reflected the risk tolerance of the community and the power of purchase agreements they had with hydro, and it allowed them to get very low-cost financing, frankly lower cost than what FNFA is offering, over a 17-year period because it matched the risk and term of that project.

Whereas really what they're looking at under FNFA's model is blanketing all risk, whether it is, as I said, a convenience store, a forestry operation, a gaming operation or hydro, all under one 30-year bond, which really looks at all of those things and effectively tries to use structured lending practices to be able to eliminate the

Le sénateur Moore : Que voulez-vous dire par « très probable »? Est-ce qu'il y a un document écrit?

M. Martell : C'est écrit dans le rapport de l'agence de notation. On y parle d'une très forte probabilité, ce qui est considéré dans les définitions de l'agence comme une probabilité de 51 à 71 p. 100 qu'il s'agit d'une obligation garantie par le gouvernement du Canada.

Le sénateur Moore : Voilà une affirmation très grave. Est-ce qu'il ne faudrait pas avoir un document écrit avant qu'on puisse en tenir compte dans le processus de notation?

M. Martell : C'est écrit dans le rapport de l'agence. Si on lit le rapport du secteur de la notation, on voit qu'ils tiennent compte d'un certain nombre de considérations. C'est le gouvernement qui édicte les lois. Le gouvernement du Canada finance l'AFPN, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et la Commission de la fiscalité des premières nations, et, selon l'agence, il est peu probable que le gouvernement du Canada renie ce genre de structure une fois qu'elle est en place.

Le sénateur Moore : Vous dites qu'on ne tient guère compte de la durée des actifs productifs pour déterminer l'échéance du prêt. Je suppose qu'il faut se demander comment vous savez ça? Vous avez dit que votre banque n'a pas eu beaucoup de ce genre de cas de refinancement de prêt. Comment savez-vous ce qui se fait par ailleurs et dans quelle proportion réelle? Dans quelle mesure n'a-t-on pas tenu compte de cet élément? Est-ce que vous savez ça?

M. Martell : Je me suis intéressé à deux ou trois Premières Nations qui ont effectivement utilisé les emprunts de l'AFPN pour refinancer la dette en cours, et la plupart du temps, la dette commerciale remboursée était une dette commerciale amortie sur cinq ou dix ans. Dans le secteur bancaire commercial, on envisage toujours la période d'amortissement en fonction de la durée des actifs et de la sécurité des sources de revenus. On tient compte de toutes sortes de facteurs pour déterminer la période d'amortissement.

Par exemple, une partie du système de financement par obligations dont j'ai parlé est le développement hydroélectrique. J'ai eu affaire à une Première Nation de l'Ontario qui a acheté un gros pourcentage d'un projet hydroélectrique, et elle avait des obligations qui ont été amorties sur une période de 17 ans, ce qui traduisait le seuil de tolérance au risque de la collectivité et le pouvoir des accords d'approvisionnement conclus avec l'entreprise. Ça leur a permis d'obtenir du financement à très faible coût, en fait à un coût inférieur à ce qu'offre l'AFPN, et sur une période de 17 ans parce que le risque correspondait à l'échéance du projet.

Alors que, en fait, dans le modèle de l'AFPN, tous les risques sont mis sur le même plan, qu'il s'agisse, comme je l'ai dit, d'un dépanneur, d'une entreprise forestière, d'un établissement de jeu ou d'un projet hydroélectrique : tout entre dans la même obligation sur 30 ans, ce qui tient effectivement compte de

risks of any of those individual revenue streams, which is frankly exactly what asset-backed commercial paper did when they tried to take a lot of various revenue streams —

Senator Moore: I remember.

Mr. Martell: — and structure out the financing risk and say everything is perfect.

Senator Moore: Yes, it was a $32 billion non-perfection, I guess. You mentioned that one example, but this is quite a blanket statement: Little consideration was given to matching. How do you know that? These are responsible people trying to do a job here, but you don't think that they have given proper consideration to the matching of the life.

Mr. Martell: If I had a pool of various revenue streams that we were lending to with the First Nations Bank, if I had clients with hydro, forestry, convenience stores, grading operations, oil and gas service rigs, I would look at all those customers and I would expect a vast distribution of amortization periods based on the risk of those revenues, the assets being purchased and the support of the repayment capacity of all those revenue streams. I would expect a fairly wide distribution of amortization periods.

Senator Moore: Okay.

Mr. Martell: Whereas if you look at what FNFA has done, they have taken a fairly wide range of revenue streams, and somehow it has all become a 30-year amortization period, which frankly, from a commercial banker's perspective, raises my concern. Convenience stores are a good example. If a convenience store goes up across the street, your revenues could go in half overnight. How do you justify that being over a 30-year stream? Forestry is a good example. Anybody who has ever been involved in the forestry industry knows there are definite cycles in forestry. Forestry in 2007 wasn't the same as forestry in 2014. Banks build in amortization periods that reflect the cyclicality of that revenue. To say that everything has been structured out and now we have everything qualifying for 30-year amortization just indicates, I would say, a concern that needs to be looked at.

Senator Raine: Just to follow up on that, then, would you recommend that the government-type revenues and own-source revenue, other revenues, be separated out in the amortization?

Mr. Martell: Frankly, the way the fiscal institutions have been structured and the legislation you have given them and the implicit guarantee you have given the rating agencies, as I mentioned, I think the train has left the station on that.

toutes ces choses et tente d'utiliser des pratiques de prêt structurées pour éliminer les risques associés aux sources de revenus des intéressés, et, franchement, c'est exactement ce qui s'est passé avec le papier commercial adossé à des actifs quand ils ont essayé de tenir compte de toutes sortes de sources de revenus...

Le sénateur Moore : Oui, je me souviens.

M. Martell : ... et d'écarter le risque de financement et de dire que tout est parfait.

Le sénateur Moore : Oui, c'était, je crois, 32 milliards de dollars d'inopposabilité. Vous avez donné cet exemple, mais c'est tout de même une affirmation très générale : on n'a guère tenu compte de la correspondance entre le risque et l'échéance du prêt. Comment le savez-vous? Ce sont des gens responsables, qui essaient de faire leur travail, et pourtant vous ne pensez pas qu'ils aient correctement tenu compte de ce facteur?

M. Martell : Si j'avais un ensemble de sources de revenus différentes qui nous serviraient à prêter de l'argent à la Banque des Premières Nations, si j'avais des clients qui soient des entreprises d'hydroélectricité ou d'exploitation forestière, des dépanneurs, des entreprises de forage pétrolier et gazier, et cetera, j'examinerai chacun d'eux et m'attendrais à une large répartition des périodes d'amortissement en fonction des risques associés à ces revenus, des actifs acquis et de la capacité de ces revenus à assurer un remboursement. Je m'attendrais à une répartition plutôt large des périodes d'amortissement.

Le sénateur Moore : D'accord.

M. Martell : Alors que l'AFPN, si vous examinez ce qu'elle fait, les sources de revenus sont diverses, et pourtant ça finit toujours par une période d'amortissement de 30 ans, ce qui est quand même inquiétant du point de vue d'un banquier commercial. Les dépanneurs sont un bon exemple. Si un dépanneur ouvre en face d'un autre, le premier risque de perdre la moitié de ses revenus du jour au lendemain. Comment justifier qu'il y aura des revenus sur 30 ans? L'exploitation forestière est un autre bon exemple. Tous ceux qui ont travaillé dans ce domaine savent que la foresterie suit des cycles définis. La foresterie en 2014 n'est pas ce qu'elle était en 2007. Les banques déterminent des périodes d'amortissement en fonction du caractère cyclique de ces revenus. Quand on dit que tout a été couvert et qu'on a une période d'amortissement de 30 ans pour tout, je crois qu'il faut se poser des questions.

La sénatrice Raine : Pour faire suite à ce propos, dans ce cas, est-ce que vous recommanderiez de séparer les revenus gouvernementaux, les revenus propres, d'autres revenus, et cetera pour l'amortissement?

M. Martell : À vrai dire, étant donné la façon dont les institutions financières sont structurées, la loi que vous leur avez donnée et la garantie implicite que vous avez donnée aux agences de notation, comme je l'ai dit, je crois que le train est déjà parti.

Frankly, what I'm really supporting is a frank and open disclosure of the risks. As others have mentioned, First Nations have the right to go in and secure this kind of borrowing, and we have seen individual First Nations secure bond financing on their own capacity. We have seen First Nations group together. We have a group of First Nations who jointly invest in forestry operations and borrow together based on the underlying risk of that industry.

We support the FNFA. If they go in making sure everybody's eyes are wide open, then I think there are a few things that have to be disclosed. First of all, the government has to make it perfectly clear to the rating agencies that this isn't a government-guaranteed bond. You have to clarify that with the rating agencies. That would maybe re-price the financing they're going to be able to secure to a properly rated structure that fits the risk of the underlying assets.

I looked on the FNFA website recently. Almost nowhere on that website could I find a specific disclosure of the joint and several liability of First Nations. First Nations have to understand that if there are failures in the system, they have to make up for those failures. If your neighbour decides that for some reason their business fails and they're going to stop making payments, the lockbox idea is fine, but if nothing is going into the lockbox, there's nothing to take out of the lockbox. Really, if your neighbour stops paying because their forestry operation hit a down cycle, you as the First Nation, the chief, have to get into the pot and start paying. The gaming revenues or the resource revenues or the hydro revenues that they have go to make up the shortfall in the other borrowers. That's not specifically enough disclosed. I have talked to First Nations who are in the advanced stages of certification with the First Nations Financial Management Board, and they still don't really grasp the fact that there's joint and several liability with the other borrowers.

I don't mind competing, but I don't want to compete with a government-backed agency that doesn't disclose the risks to the borrowers who are going into the pool.

The Chair: Mr. Martell, I was just looking at or scanning your financials for 2014, and I recognize this is a First Nations bank. Maybe I didn't read it right, but it seemed that many of the loans you issued were for personal mortgage and not so many yet to First Nations governments. Would that be correct? Is there room in the banking world to expand the financing to First Nation governments beyond what it is today?

Mr. Martell: I apologize. That must be a misread of our financial statements. About 90 per cent of our revenue relates to Aboriginal governments and Aboriginal-owned entities. About 43 per cent of our revenue and our loan volume relate to direct loans to First Nations governments. Those would be lines of credit to support their ongoing delivery of programs and services. Those would be financing around infrastructure developments,

En fait, ce que je préconise, c'est une divulgation honnête et sincère des risques. Comme d'autres l'ont dit, les Premières Nations ont le droit d'obtenir ce genre de prêts, et nous avons vu certaines d'entre elles obtenir un financement par obligations à partir de leur propre capacité. On a vu des Premières Nations se regrouper. Il y a un groupe de Premières Nations qui investissent conjointement dans des entreprises forestières et qui empruntent ensemble en fonction des risques propres à ce secteur.

Nous soutenons l'AFPN. Si elle veille à ce que tout le monde soit conscient de la situation, je ne crois pas qu'il y ait grand-chose à divulguer. Il faut d'abord que le gouvernement explique clairement aux agences de notation qu'il ne s'agit pas d'une obligation garantie par le gouvernement. Peut-être que ça va réinsérer le financement qu'ils pourront obtenir dans une structure de tarifs plus appropriée et adaptée aux risques associés aux actifs correspondants.

J'ai récemment consulté le site web de l'AFPN. Je n'y ai guère trouvé de divulgation spécifique de la responsabilité solidaire des Premières Nations. Les Premières Nations doivent comprendre que, s'il y a des lacunes dans le système, elles doivent les combler. Si, pour une raison ou une autre, votre voisin décide de faire faillite et de ne plus faire de paiements, la boîte postale scellée, c'est bien joli, mais si rien n'y entre, il n'y a rien à en tirer. En fait, si votre voisin cesse de payer parce que les activités de son exploitation forestière sont en baisse, vous, en tant que Première Nation, le chef, vous devez prélever dans la cagnotte et commencer à payer. Les revenus des établissements de jeu, des entreprises d'hydroélectricité ou des entreprises d'exploitation des ressources doivent servir à combler les manquements des autres emprunteurs. C'est quelque chose qui n'est pas suffisamment divulgué de façon spécifique. J'ai parlé avec des représentants de Premières Nations qui en sont aux stades avancés de la certification auprès du Conseil de gestion financière des Premières Nations et qui ne comprennent toujours pas qu'ils ont une responsabilité solidaire avec les autres emprunteurs.

La concurrence ne me dérange pas, mais je ne veux pas être en concurrence avec un organisme soutenu par le gouvernement qui ne communique pas les risques aux emprunteurs qui se joignent au fonds commun.

Le président : Monsieur Martell, j'ai jeté un coup d'œil sur vos états financiers pour l'année 2014, et je constate qu'il s'agit d'une banque autochtone. Peut-être n'ai-je pas bien lu, mais il me semble que beaucoup des prêts que vous avez accordés devaient servir à des hypothèques personnelles et pas tellement à des gouvernements autochtones. Est-ce que je me trompe? Y a-t-il place dans le monde des banques pour le financement des gouvernements autochtones au-delà de ce qu'il est actuellement?

M. Martell : Excusez-moi, c'est sans doute une erreur de lecture de nos états financiers. Environ 90 p. 100 de nos revenus sont liés à des gouvernements autochtones et à des entités appartenant à des Autochtones. Environ 43 p. 100 de nos revenus et du volume de nos prêts sont des prêts directs à des gouvernements autochtones. Ce sont les marges de crédit qui les aident à offrir des programmes et services. Il s'agit de financement

schools and interim financing. But another 25 per cent of our revenues would be related to Aboriginal-owned enterprise. This would be Inuit and First Nations-owned enterprise, so the wholly owned enterprise, which is where most of the source of the other revenues will come from. This will be in direct competition to what FNFA is doing. We haven't had any of our customers paid out by FNFA yet. There is indication some will be. We're a bit surprised that some of the ones that we're seeing, maybe in discussion with FNFA, are some of the ones we have to do the most management with.

We respect the rights of First Nations government. We respect First Nations governments. Our owners are 80 per cent Aboriginal groups, but we also respect the fact they have to work with their commercial bank to keep an ongoing management of their debt, and that's not unlike any other situation. Commercial enterprises and federal governments have to deal with bondholders regularly to ensure the relationship fits. We do that with our customers. This will compete directly with us.

The Chair: Mr. Martell, I'm very glad you had the opportunity to explain what you're doing in this area and clarify my misperception. Thank you.

On behalf of the committee, I would like to thank you very much again for making yourself available and giving us some constructive criticism of the bill. It has been very useful. On behalf of the committee, I thank you again.

Mr. Martell: It was a pleasure.

The Chair: Colleagues, we now will hear from our final panel. We have, from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Allan Clarke, Director General, Policy and Coordination Branch; and Eiad El Fateh, Policy Analyst, Policy Development Directorate. Joining them at the table from the Department of Justice Canada is Jeffrey Clark, Counsel.

Thank you for being here today. I understand, Mr. Clarke, you are going to open, please.

Allan Clarke, Director General, Policy and Coordination Branch, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: Thank you very much. Today I'm here to speak about proposed changes to the First Nations Fiscal Management Act. The act is an opt-in legislation that was passed with all-party support in 2005 and came into force in 2006. It provides First Nations with fiscal powers, similar to other orders of local government, in the areas of real property taxation, financial management and access to capital.

The act provides for a number of elements. The first is a rigorous commercial and residential property taxation system, financial management laws to insure that revenue is prudently

pour le développement d'infrastructures ou de programmes scolaires ou de financement temporaire. Par ailleurs, 25 p. 100 de nos revenus sont liés à des entreprises appartenant à des Autochtones. Il s'agit d'entreprises appartenant à des Inuits ou des Premières Nations, donc d'entreprises leur appartenant intégralement, d'où viennent la plupart des sources d'autres revenus. C'est en concurrence directe avec ce que fait l'AFPN. Aucun de nos clients n'a encore remboursé son prêt par le biais de l'AFPN. Tout indique que ça se produira dans certains cas. Nous sommes un peu surpris de constater que certains cas, peut-être en cours de discussion avec l'AFPN, sont parmi ceux qui nous ont demandé le plus de gestion.

Nous respectons les droits des gouvernements autochtones. Nous respectons les gouvernements autochtones. Nos clients propriétaires sont à 80 p. 100 des groupes autochtones, mais nous respectons aussi le fait qu'ils doivent collaborer avec leur banque commerciale pour assurer une gestion régulière de leur dette, et ce n'est pas différent des autres situations. Les entreprises commerciales et les gouvernements doivent communiquer régulièrement avec les porteurs d'obligations pour s'assurer régulièrement que la relation est saine. C'est ce que nous faisons avec nos clients. C'est en concurrence directe avec nous.

Le président : Monsieur Martell, je suis content que vous ayez pu expliquer ce que vous faites dans ce domaine et dissiper ce malentendu de ma part. Je vous remercie.

Au nom des membres du Comité, je tiens à vous remercier de vous être libéré pour venir nous voir et faire une critique constructive du projet de loi. Vos commentaires ont été très utiles. Au nom de tous, merci encore.

M. Martell : Je vous en prie.

Le président : Chers collègues, nous allons maintenant entendre les témoins du dernier groupe. Nous avons donc, d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, directeur général de la Direction générale des politiques et de la coordination, et Eiad El Fateh, analyste en matière de politiques, de la Direction du développement des politiques. Nous avons également, du ministère de la Justice, Jeffrey Clark, conseiller juridique.

Merci à tous d'être ici aujourd'hui. Je crois savoir, monsieur Clarke, que c'est vous qui commencerez. Je vous en prie.

Allan Clarke, directeur général, Direction générale des politiques et de la coordination, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada : Merci beaucoup. Je suis ici pour vous parler des modifications proposées dans la Loi sur la gestion financière des Premières Nations. Il s'agit d'une loi optionnelle adoptée avec l'appui de tous les partis et entrée en vigueur en 2006. Elle confère aux Premières Nations des pouvoirs financiers semblables à ceux d'autres paliers de gouvernement local en matière de taxation foncière, de gestion financière et d'accès à du capital.

La loi prévoit un certain nombre d'éléments. Le premier est un rigoureux système de taxation des propriétés commerciales et résidentielles, des règles de gestion financière garantissant que les

managed, and access to capital markets to fund major projects by issuing bonds, similar to the pooled borrowing systems available to municipalities and provinces such as British Columbia, Alberta and Ontario.

In the nine years since the act has come into force, there has been considerable success. To date, 158 First Nations have opted into the act, with 82 exercising property taxation jurisdiction. The financial performance of 52 First Nations has been certified by the First Nations Financial Management Board, and 14 have raised $90 million from capital markets through the regime's initial bond issue in June 2014.

This funding is enabling First Nations to invest in infrastructure, such as housing, and other projects in their communities. The next bond is anticipated to be issued later this year, for approximately $100 million. Subsequent bonds are expected to be issued in subsequent years.

While the act has enjoyed great success, our proposed administrative improvements will further increase the effectiveness of the regime. The proposed changes would result in three broad categories of administrative improvements.

First, the changes would streamline the process to add First Nations to the act and remove perceived disincentives to participation. For example, the act currently requires an order-in-council process to add a First Nation to the schedule of the act. To expedite this process, clause 177(2) of this division would change this requirement to a ministerial order.

Second, the changes would reduce red tape and align the regime with provincial standards. For example, the changes would reduce the minimum public notice period for property taxation laws from 60 to 30 days to better align with provincial standards.

Third, the changes would enhance investor confidence by clarifying the mandates of the institutions and the obligations of First Nations under the act. For example, changes would clarify the First Nations Financial Management Board's power to revoke a First Nation certification if it fails to adhere to the board's standards. All three of the institutions created under the act, the First Nations Tax Commission, the First Nations Financial Management Board and the First Nations Finance Authority support the proposed improvements.

Over the past year, a working group of officials from the department and the institutions has been reviewing and developing proposals to take to our minister, and these proposed improvements represent the result of this work.

revenus sont gérés avec prudence, et l'accès à du capital pour financer de grands projets grâce à l'émission d'obligations, dans le même genre que les systèmes de fonds communs d'emprunt que peuvent utiliser les municipalités de provinces comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario.

Durant ses neuf années de fonctionnement, la loi a donné d'excellents résultats. Jusqu'ici, 158 Premières Nations ont adopté la loi, et 82 exercent leurs compétences en matière de taxation foncière. Le rendement financier de 52 Premières Nations a été certifié par le Conseil de gestion financière des Premières Nations, et 14 ont obtenu 90 millions de dollars sur les marchés de capitaux grâce à la première émission d'obligations du système en juin 2014.

Ces fonds permettent aux Premières Nations d'investir dans des projets d'infrastructure, par exemple des logements, et dans d'autres projets dans leurs collectivités. La prochaine émission d'obligations devrait avoir lieu plus tard cette année, à raison d'environ 100 millions de dollars. Les obligations suivantes seront émises dans les prochaines années.

La loi a donné de très bons résultats, mais les améliorations administratives que nous proposons permettront d'améliorer encore l'efficacité du système. Les modifications proposées donneront lieu à trois grandes catégories d'améliorations administratives.

Premièrement, elles simplifient la procédure d'inscription de nouvelles Premières Nations et suppriment certains obstacles subjectifs à la participation. Par exemple, la loi prévoit actuellement une procédure de décret pour inscrire une Première Nation à l'annexe. Pour accélérer cette procédure, le paragraphe 177(2) du projet de loi prévoit une ordonnance ministérielle.

Deuxièmement, elles réduisent la bureaucratie et aligneront le système sur les normes provinciales. Elles font passer la période de préavis public minimal des règlements sur la taxation foncière de 60 à 30 jours, compte tenu des normes provinciales en vigueur.

Troisièmement, elles accroissent la confiance des investisseurs en clarifiant le mandat des institutions et les obligations des Premières Nations en vertu de la loi. Elles clarifient, par exemple, le pouvoir du Conseil de gestion financière des Premières Nations de révoquer une certification si la Première Nation en question ne respecte pas les normes du Conseil. Les trois institutions créées par la loi, soit la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières Nations et l'Administration financière des Premières nations, sont favorables aux améliorations proposées.

Au cours de l'année écoulée, un groupe de travail composé de fonctionnaires du ministère et de représentants des institutions a examiné et élaboré des propositions à l'intention du ministre, et les améliorations proposées sont le fruit de ce travail.

The three institutions have appeared a number of times before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples as well as the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development and have advocated for these changes.

The amendments are also supported by a broad range of other stakeholders, such as the National Aboriginal Economic Development Board, the First Nations Tax Administrators Association, the Canadian Property Tax Association and the Canadian Energy Pipeline Association, which have all indicated their support.

In terms of our anticipated tangible benefits, the proposed improvements to the act would help promote First Nations' self-sufficiency and accelerate economic development on reserve, resulting in tangible, measurable benefits. Because of these changes, we expect the number of First Nations participating in the act to rise by 50 per cent over the next five years to over 230 participants. This would greatly extend the tools and benefits of the act to a broader range of First Nations across the country.

We expect annual tax revenues collected under the regime to nearly double from $42 million to $70 million.

Finally, we anticipate that the current $240 million in certified borrowing room under the act would grow to $1 billion. This would represent a significant step to offsetting demand for federal transfers to support capital projects in First Nations. In total, the proposed changes would increase the number of First Nations making use of the regime and exercising greater fiscal independence.

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

Maybe I will open. The amendments before us today, which are in the budget implementation act, resulted from a legislative review done in 2012, I believe, but you went beyond that report and engaged with the key stakeholders.

I wonder if you could tell us a bit more about that engagement. You referred to a working group of officials from the department and the institutions. What did they do that the legislative review didn't do? Could you elaborate on that consultation process?

Mr. Clarke: We started from the legislative review that was conducted in 2012, and we didn't go beyond that legislative review. What we did was look at the recommendations that came out of that review and disaggregated them amongst those that we thought were truly administrative in nature that would improve how the regime operated, reduce some of the red tape and unnecessary delays associated with the regime.

Des représentants des trois institutions ont comparu à un certain nombre de reprises devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones et le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord pour y défendre ces modifications.

Les modifications ont également reçu l'appui de toutes sortes d'autres protagonistes, dont le Conseil national de développement économique des Autochtones, l'Association des administrateurs fiscaux des Premières Nations, l'Association canadienne de taxe foncière et l'Association canadienne de pipelines d'énergie, qui s'y sont tous déclarés favorables.

Quant aux avantages tangibles prévus, les améliorations proposées devraient faciliter la promotion de l'autosuffisance des Premières Nations et accélérer le développement économique dans les réserves, ce qui devrait donner lieu à des résultats tangibles et mesurables. Nous escomptons que, grâce à ces changements, le nombre de Premières Nations participantes augmentera de 50 p. 100 d'ici cinq ans, pour dépasser les 230. Cela mettrait les instruments et les avantages de la loi à la disposition d'un plus grand nombre de Premières Nations.

Nous prévoyons que les recettes fiscales annuelles recueillies grâce à ce système doubleront presque pour passer de 42 à 70 millions de dollars.

Enfin, nous prévoyons que le montant actuel d'emprunt certifié, soit 240 millions de dollars, passera à 1 million de dollars. Ce serait un bon en avant dans la compensation de la demande de transferts fédéraux pour financer des projets d'immobilisations dans les collectivités autochtones. Au total, les modifications proposées permettraient de multiplier le nombre des Premières Nations qui se servent de ce système et se dotent d'une plus grande indépendance financière.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Clarke.

Permettez que je commence. Les modifications que nous examinons aujourd'hui et qui font partie de la loi budgétaire découlent d'un examen législatif effectué en 2012, je crois, mais vous êtes allé plus loin et vous avez invité les principaux protagonistes à participer.

Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur cette participation. Vous avez parlé d'un groupe de travail composé de représentants du ministère et des institutions. Qu'ont-ils ajouté à l'examen législatif? Pourriez-vous nous parler de ce processus consultatif?

M. Clarke : Nous sommes partis de l'examen législatif de 2012 et nous ne sommes pas allés au-delà. Mais nous avons examiné les recommandations qui en découlaient et nous les avons désagrégées en commençant par celles que nous estimions vraiment d'ordre administratif et susceptibles d'améliorer le fonctionnement du système, de réduire une partie de la bureaucratie et d'éliminer les délais inutiles.

We looked also at changes that would have a greater impact on the pith and substance of the regime or perhaps the mandate of the institution or the scale and scope of the regime. We set those aside for further work because they require probably more deliberation, examination and engagement.

But we feel as though the changes proposed in the budget implementation bill fit within the existing mandates of the institutions and the objectives of the regime, so they're more administrative in nature.

The Chair: Thank you.

Senator Raine: Thank you for being here today. You talked about access to capital markets to fund major projects being one of the goals of issuing these bonds, similar to the pooled borrowing systems available to municipalities in provinces such as B.C., Alberta and Ontario. I wonder if you could just give us a briefing: Are there any differences with regard to the pooling of borrowing by the First Nations Finance Authority and, for instance, the Municipal Finance Authority of British Columbia?

Mr. Clarke: When the regime was created and developed up to 2005, it used the Municipal Finance Authority of BC as a model. In fact, the people responsible for building the regime relied a lot on that model and were inspired by how it worked. One of the major differences between this regime and provincial regimes is that this is strictly an opt-in regime. Whereas in provincial jurisdictions there is a requirement that all municipalities become part of the borrowing pool, in this, again, it is up to individual First Nations to elect to enter the regime. That's a significant difference and probably the key difference, I think, between the First Nations Fiscal Management Act regime and those that are available to municipalities and provincial systems. In terms of how it works and the safeguards that are associated with it, they are quite similar.

Senator Raine: We have just heard, for instance, that own-source revenue or other revenue being differentiated from taxation-type revenue would be a good thing. Do you have any comment on that?

Mr. Clarke: While the regime is similar to what you would find in provincial systems, there is a big distinction between what First Nations earn as local governments and what municipalities earn as revenues. So the amount of property taxation is a lot smaller for First Nations than it would be for municipalities that rely primarily on property taxation and other types of fees for revenue. In the case of First Nations, while the actual amount of property taxation is relatively low compared to other local governments, they also benefit from a stable stream of revenues in other areas as well. For instance, First Nations have access to revenue streams from long-term federal, provincial and municipal agreements, long-term power-of-purchasing agreements with provincial energy corporations, revenue sharing agreements with

Nous avons également examiné les modifications qui auraient le plus d'impact sur l'argumentaire et le fond du système ou peut-être le mandat de l'institution ou encore l'ampleur et la portée du système. Nous les avons mises de côté pour les approfondir car elles exigent probablement plus de réflexion, d'analyse et de participation.

Mais nous avons le sentiment que les changements proposés dans le projet de loi budgétaire s'alignent sur le mandat actuel des institutions et les objectifs du système et qu'ils sont donc plutôt d'ordre administratif.

Le président : Je vous remercie.

La sénatrice Raine : Merci d'être venu nous voir aujourd'hui. Vous avez parlé de l'accès aux marchés de capitaux pour financer de grands projets comme de l'un des objectifs de l'émission d'obligations, comme c'est le cas des systèmes de fonds communs d'emprunt dont se servent les municipalités dans des provinces comme la C.-B., l'Alberta et l'Ontario. Pourriez-vous nous éclairer un peu : y a-t-il des différences entre le système de fonds commun d'emprunt utilisé par l'Administration financière des Premières nations et, par exemple, le système de l'Administration financière des municipalités en Colombie-Britannique?

M. Clarke : Lorsque le système a été mis en place et développé jusqu'à 2005, on s'est servi du modèle de l'Administration financière des municipalités de la C.-B. Enfin, ceux qui ont élaboré ce système se sont largement inspirés de ce modèle et de son fonctionnement. L'une des principales différences entre ce système et les systèmes provinciaux est qu'il est strictement optionnel. Alors que toutes les municipalités des provinces concernées doivent faire partie du fonds commun d'emprunt, les Premières Nations ont le choix de décider de participer ou non. C'est une différence importante et probablement celle qui a le plus d'importance, je crois, entre le système découlant de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations et les systèmes en vigueur dans les municipalités. Pour ce qui est du fonctionnement et des garde-fous, ils sont à peu près semblables.

La sénatrice Raine : On vient de nous dire, par exemple, que la différenciation entre les revenus propres et autres revenus et les recettes fiscales serait une bonne chose. Qu'en pensez-vous?

M. Clarke : Le système est semblable aux systèmes provinciaux, mais il y a une distinction importante entre ce que les revenus des Premières Nations en tant que gouvernements locaux et les revenus des administrations municipales. Le montant des taxes foncières perçues par les Premières Nations est bien moindre que celui des municipalités qui comptent principalement sur ces taxes et d'autres types de frais. Dans le cas des Premières Nations, le montant des taxes foncières est relativement modeste par rapport à celui d'autres administrations locales, mais elles bénéficient également d'autres sources de revenus stables par ailleurs. Elles ont par exemple accès aux revenus découlant d'ententes à long terme avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et municipaux, de contrats d'achat à

respect to resource or gaming activities, long-term leases and contracts and interest income from long-term deposits of community monies, as well as income derived from economic development activity related to resource access, exploitation of parks or marinas and other types of infrastructure and some First Nation Crown corporation-type entities. So there is a big difference between the types of own-source revenues available to First Nations and the types of other revenues that would be available to municipalities.

Senator Raine: Are you confident that the validity of these other revenues would be properly analyzed by the bond purchasers?

Mr. Clarke: A number of safeguards are built into the system. I just want to be careful because I don't want to respond too directly to what Mr. Martell was saying. It's not quite accurate to say that all other sources of revenues would be part of this regime. He mentioned revenues earned in a convenience store. That would not be part of this regime. That would not be part of the types of revenues that this regime would be looking at. This regime would be looking at revenues from very stable sources of other revenues. For instance, you would be securitizing things like a long-term power purchase agreement from a provincial power authority. One could be comparing apples and oranges here because you're not looking at the whole breadth of other sources of revenues. You are looking at very defined structures that are predictable, long-term and stable.

You also have a number of safeguards in the regime, like certification by the Financial Management Board that ensures that First Nations meet certain standards when it comes to financial systems and performance. You're building in safeguards around the ability of First Nations to manage their revenues and their finances. You also have the fact that the First Nations Finance Authority — and you heard from the institution this morning — also has to have relationships with capital markets and credit rating agencies that ensure the stability and the viability of the source of revenues that they're borrowing against.

Senator Raine: Thank you.

The Chair: On that, we did hear this morning that rating agencies, in looking at loans through the First Nations financial management authority, have apparently reported in their ratings that there is a likelihood that the government will be behind these loans in the event of default, that the government funds the first Nations Tax Commission and the financial management authority, that it's federal legislation that creates these institutions, et cetera. Yet, the representatives from the board and the authority and the Tax Commission said, "No, no. These are not guaranteed loans by the minister or the department. These

long terme avec des sociétés d'énergie provinciales, d'ententes de partage de revenus d'établissements de jeux et d'entreprises d'exploitation de ressources, et de baux et contrats à long terme, ainsi qu'aux revenus d'intérêt produits par des dépôts à long terme de ressources communautaires, et enfin aux revenus produits par les activités de développement économique liées à l'accès aux ressources, à l'exploitation des parcs et des marinas ou d'autres types d'infrastructure, outre certaines entités autochtones ayant un statut semblable à celui d'une société d'État. Il y a donc une grande différence entre les types de revenus propres dont disposent les Premières Nations et les autres revenus auxquels les municipalités pourraient avoir accès.

La sénatrice Raine : Croyez-vous sincèrement que la validité de ces autres revenus serait correctement analysée par les acquéreurs d'obligations?

M. Clarke : Le système comprend un certain nombre de garde-fous. Je prends des précautions parce que je ne veux pas réagir trop directement à ce qu'a dit M. Martell. Il n'est pas tout à fait exact de dire que toutes les autres sources de revenus font partie de ce système. Il a parlé, par exemple, des revenus d'un dépanneur. Ça ne fait pas partie de ce système. Ça ne fait pas partie des types de revenus que ce système ferait entrer en ligne de compte. Ce système tient compte de revenus découlant de sources très stables. On va par exemple vérifier des choses comme le contrat d'achat à long terme d'un organisme provincial responsable de la production électrique. On pourrait être en train de comparer des pommes et des oranges ici, car on ne tient pas compte de l'ensemble des sources de revenus. Il s'agit de structures très définies, prévisibles, durables et stables.

Le système est par ailleurs protégé par des garde-fous, par exemple la certification du Conseil de gestion financière, qui garantit que les Premières Nations respectent certaines normes en matière de systèmes et de rendement financiers. On bâtit des garde-fous autour de l'aptitude des Premières Nations à gérer leurs revenus et leurs finances. Il y a aussi que l'Administration financière des Premières nations, dont vous avez entendu le témoignage ce matin, a des relations avec les marchés de capitaux et les agences de notation qui veillent à la stabilité et à la viabilité des sources de revenus au regard desquelles les prêts sont accordés.

La sénatrice Raine : Merci.

Le président : À ce sujet, on nous a dit ce matin que les agents de notation qui vérifient les emprunts par le biais de l'Administration financière des Premières nations aurait indiqué dans leurs rapports qu'il était probable que le gouvernement garantisse ces prêts en cas de défaut de paiement, que le gouvernement finance la Commission de la fiscalité des premières nations et l'Administration financière des Premières nations, que c'est une loi fédérale qui crée ces institutions, et cetera. Pourtant, les représentants de la commission, du conseil et de l'administration ont répété que « non, non, il ne s'agit pas de

are our authority independent of government." Would you have any comments on the extent to which the Government of Canada, directly or indirectly, is backing these kinds of loans?

Mr. Clarke: First, I'd just like to clarify. There is no additional liability for the Government of Canada in terms of issuing these loans. You're right that the liability rests with the First Nations that are borrowing under the regime.

As I mentioned, there are a number of safeguards to protect the integrity of that lending, and I mentioned some of the work of the institutions. There are also a number of other structures, like the debt reserve fund established by the First Nations. It is seeded by participating First Nations, and, in the event of default, it can be drawn upon to repay an investor should non-payment occur. There is also a credit enhancements fund, which was a further safeguard that was funded by the federal government. That would be replenished in the event that it had to be used to pay debts, and that would be replenished by the borrowing pool members. There is also an intervention authority. In the event of a default, the Financial Management Board has intervention powers similar to those of a trustee in bankruptcy that allow it to control the revenue streams of a defaulting First Nation. So there are a number of different mechanisms already in place to ensure that the integrity of the regime will persist, and there is no further liability placed on the federal government.

It is a federal statute, obviously, but that does not mean the federal government is liable for bad debts associated with the regime.

Senator Lovelace Nicholas: Welcome here this morning.

The First Nations Fiscal Management Act approves of this amendment. Keith Martell, First Nations Bank of Canada, was implying that this was going to fail. So my question is, are First Nations the only groups that have to go through all of this to borrow money for their ventures?

Mr. Clarke: This regime is modelled on the same regime that exists for municipalities. It was modelled explicitly on the Municipal Finance Authority of British Columbia, so it has many of the same safeguards that you would find in provincial regimes of this nature.

Essentially, First Nations don't necessarily have all the tools that municipal governments have. Most First Nations exist under the Indian Act, and the Indian Act does not assert jurisdiction in certain areas that are important for, among other things, economic development.

So this legislation created a regime that allows First Nations to assert jurisdiction in areas of property taxation and fiscal management, and it also provides a vehicle to raise money in

prêts garantis par le ministre ou le ministère et qu'ils relèvent de leur compétence en dehors du gouvernement ». Dans quelle mesure, d'après vous, le gouvernement couvre-t-il, directement ou indirectement, ce genre de prêts?

M. Clarke : J'aimerais d'abord clarifier quelque chose. Il n'y a pas de responsabilité supplémentaire du côté du gouvernement du Canada du point de vue de l'octroi de ces prêts. Il est vrai, en effet, que la responsabilité en incombe aux Premières Nations qui empruntent dans le cadre de ce système.

Comme je l'ai déjà dit, il existe un certain nombre de garde-fous permettant de protéger l'intégrité de ce mode d'emprunt, et j'ai parlé de certains aspects du travail des institutions. Il y a aussi un certain nombre d'autres structures, comme le fonds de prévoyance créé par les Premières Nations. Il est alimenté par les Premières Nations participantes, et, en cause de défaut de paiement, on peut y puiser pour rembourser un investisseur. Il y a aussi le fonds de rehaussement de crédit, qui est une garantie de plus financée par le gouvernement fédéral. Il est réapprovisionné par les membres du fonds commun d'emprunt s'il doit servir à rembourser des dettes. Il existe également un organisme d'intervention. En cas de défaut de paiement, le Conseil de gestion financière peut intervenir au même titre qu'un fiduciaire en cas de faillite pour contrôler les sources de revenus d'une Première Nation en défaut de paiement. Il existe donc un certain nombre de mécanismes déjà en place pour garantir l'intégrité du système, et le gouvernement fédéral n'assume pas de responsabilité supplémentaire.

C'est évidemment une loi fédérale, mais ça ne veut pas dire que le gouvernement fédéral est responsable des dettes impayées associées au système.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Nous vous souhaitons la bienvenue ici, ce matin.

La Loi sur la gestion financière des Premières Nations approuve cette modification. Keith Martell, de la Banque des Premières Nations du Canada, a laissé entendre que ce serait un échec. Ma question est donc celle-ci : est-ce que les Premières Nations sont le seul groupe qui doit passer par tout ce système pour emprunter de l'argent pour ses projets?

M. Clarke : Ce système est inspiré du système en vigueur pour les municipalités. Le modèle explicite est le système de l'Administration financière des municipalités de la Colombie-Britannique. Il est donc assorti des mêmes garde-fous que les systèmes provinciaux du même genre.

Pour l'essentiel, les Premières Nations n'ont pas nécessairement tous les instruments mis à la disposition des administrations municipales. La plupart des Premières Nations relèvent de la Loi sur les Indiens, et celle-ci ne leur reconnaît pas de compétences dans certains domaines importants pour, notamment, le développement économique.

Cette loi crée donc un système qui permet aux Premières Nations d'affirmer leur compétence en matière de taxation foncière et d'administration financière et elle prévoit également

the capital markets. It's basically providing an option for First Nations to operate in the capital markets like other local governments do, and it's modelled very much on the same type of regimes available in provincial jurisdictions.

The Chair: I think it would be fair to say that Mr. Martell thought there was a risk of failure with this legislation. Thank you.

Senator Moore: Thank you, witnesses, for being here.

Mr. Clarke, I want to ask you about the meaningful results of the act portion of your presentation. In the second bullet you say that 158 First Nations have opted into the act and that the financial performance of 52 has been certified by the First Nations Financial Management Board.

I thought that once a First Nation indicated it wanted to participate and opt in that its affairs were put in order and they were certified. I thought that all 158 were certified, so I'm surprised to hear that only 52 of them have been. And you say that 14 have raised the $90 million on the first bond issue in June of last year. I thought the money was raised on the strength of all 158 First Nations who had opted into the program.

Does the First Nations Finance Authority report to your department each year so that you will know the use of those debenture funds? I'd like to know what the breakdown was in the use of those funds between refinancing existing debt and new infrastructure or economic projects. We didn't hear about any refinancing when I asked the question of Mr. Daniels. He mentioned a few new economic projects and infrastructure, but I didn't hear him mention anything about refinancing existing debt or how much of the $90 million was used for that. Do you have those details?

Mr. Clarke: I have some details that I can share with you. In answer to your first point, in order to be part of the regime, 158 First Nations have to indicate their desire to be scheduled to the act. This begins the process of full entry into the various elements of the regime.

Some people join the regime so that they can have access to the powers for property taxation, so they may not want to be part of the borrowing pool currently but maybe they will be in the future. The certification by the First Nations Financial Management Board is critical to being part of the borrowing pool. Of these 158, 52 have already been certified by the First Nations Financial Management Board, and others are in the process of being certified. There is kind of a growth. They're not turning the corner and becoming certified; it takes some time.

un mécanisme permettant de recueillir des fonds sur les marchés de capitaux. C'est fondamentalement un moyen pour les Premières Nations de fonctionner, à l'égard des marchés de capitaux, comme n'importe quelle administration locale, et le système est tout à fait semblable aux systèmes en vigueur dans les provinces.

Le président : Je crois ne pas me tromper en disant que M. Martell était convaincu que cette loi risque d'aller à l'échec. Je vous remercie.

Le sénateur Moore : Merci aux témoins d'être venus nous voir.

Monsieur Clarke, j'aimerais revenir sur les résultats significatifs de la loi selon vous. Au deuxième point de votre exposé, vous dites que 158 Premières Nations ont adopté la loi et que le rendement financier de 52 d'entre elles a été certifié par le Conseil de gestion financière des Premières Nations.

Je pensais que, quand une Première Nation indique son désir de participer, ses affaires étaient mises en ordre et qu'elle était certifiée. Je pensais que les 158 Premières Nations participantes étaient certifiées. Je suis donc surpris d'entendre que 52 seulement le sont. Vous dites aussi que 14 d'entre elles ont recueilli 90 millions de dollars sur la première obligation émise en juin de l'année dernière. Je pensais que les fonds étaient adossés aux ressources des 158 Premières Nations participantes.

L'Administration financière des Premières nations rend-elle compte tous les ans au ministère afin que vous puissiez savoir ce qu'on fait de ces fonds obligataires? J'aimerais avoir une ventilation de l'utilisation de ces fonds entre le refinancement de la dette en cours et les nouveaux projets d'infrastructure et économiques. Il n'a pas été question de refinancement quand j'ai posé la question à M. Daniels. Il a parlé de quelques nouveaux projets d'infrastructure et économiques, mais rien de l'ordre du refinancement de la dette en cours ou de la proportion des 90 millions qui y aurait été consacrée. Avez-vous ces détails?

M. Clarke : J'ai quelques éléments d'information. Pour ce qui est du premier point, pour faire partie du système, les 158 Premières Nations doivent d'abord faire connaître leur désir d'être inscrites à l'annexe de la loi. C'est la première étape du processus d'accès aux divers volets du système.

Certaines veulent seulement obtenir le pouvoir d'imposer des taxes foncières et ne veulent pas nécessairement faire partie du fonds commun d'emprunt pour le moment. Elles le voudront peut-être plus tard. La certification du Conseil de gestion financière des Premières Nations est nécessaire pour faire partie du fonds commun d'emprunt. Cinquante-deux des 158 Premières Nations inscrites sont déjà certifiées par le Conseil de gestion financière des Premières Nations, tandis que d'autres ont entamé le processus. C'est progressif : on n'obtient pas la certification en claquant des doigts. Il faut un certain temps.

Senator Moore: Right. Let's talk about the upcoming debenture proposed for $100 million. The maximum number of First Nations that could participate in that would be 52. In the past, I don't know what the total was at that time, but only 14 said they wanted to do it.

Did they say only you 14 have the strength among the 52 of you to do it? Who decides that? Is it the rating authorities? Is it the management board? Do you people help in that?

Mr. Clarke: No, we don't. Basically, these three institutions operate quite independently from government. They are shared governance models in the case of the First Nations Financial Management Board and the First Nations Tax Commission, but the First Nations Finance Authority is basically managed and controlled by the borrowing pool members themselves.

We have no involvement in how the First Nations Finance Authority puts together and issues bonds, but they do it like other bond issuers in the marketplace.

Senator Moore: Do you have an answer to my question about the distribution of the $90 million to refinance existing debt and new projects or infrastructure projects?

Mr. Clarke: Yes, I can go through a list of a number of different projects that were part of that $90 million debenture.

Senator Moore: Maybe you can submit that, but do you have the ratio? Is it 50-50? Can you give us that and then send the details to the clerk?

Mr. Clarke: I will submit the details, but it looks as though less than half of the money was for refinancing, probably closer to maybe a quarter, just from these numbers.

Senator Moore: Thank you very much.

The Chair: Colleagues, seeing no more questions, I'd like to thank the witnesses for appearing outside the usual order on this legislation, at the end of our panel. You may be excused.

Colleagues, I would ask you to remain for a five-minute or less in-camera meeting before we break. So if I could have your indulgence and if we could clear the room, is it agreed that staff may remain?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Staff will remain. We'll go in camera shortly.

(The committee continued in camera.)

Le sénateur Moore : Très bien. Parlons de la prochaine émission de débenture de 100 millions de dollars. Le nombre maximum de Premières Nations qui pourraient y participer est de 52. Je ne sais pas combien elles étaient au total la dernière fois, mais seulement 14 veulent y participer.

Veut-on dire que seulement 14 ont la capacité de participer parmi les 52? Qui décide? Les agences de notation? Le conseil de gestion? Avez-vous un rôle à jouer?

M. Clarke : Non, pas nous. Pour l'essentiel, ces trois institutions fonctionnent tout à fait indépendamment du gouvernement. Ce sont des modèles de gouvernance partagée dans le cas du Conseil de gestion financière des Premières Nations et de la Commission de la fiscalité des premières nations, mais, dans le cas de l'Administration financière des Premières nations, la gestion et le contrôle sont exercés par les membres du fonds commun d'emprunt eux-mêmes.

Nous n'intervenons en rien dans la façon dont l'Administration financière des Premières nations émet des obligations, mais elle s'y prend de la même façon que les autres émetteurs d'obligations sur les marchés de capitaux.

Le sénateur Moore : Avez-vous une réponse à ma question sur la répartition des 90 millions de dollars entre le refinancement de la dette en cours et les nouveaux projets d'infrastructure et économiques?

M. Clarke : Oui, je peux vous donner une liste de projets financés par la débenture de 90 millions.

Le sénateur Moore : Vous pouvez peut-être nous donner cette liste, mais avez-vous une idée du ratio? Est-ce que c'est moitié-moitié? Pouvez-vous nous dire ça, puis envoyer les détails au greffier?

M. Clarke : Je vous enverrai ces détails, mais il semble que la proportion soit de moins de la moitié de l'argent pour le refinancement, probablement plus près du quart, peut-être, selon ces chiffres.

Le sénateur Moore : Merci beaucoup.

Le président : Chers collègues, comme il n'y a plus de question, j'aimerais remercier les témoins de leur visite en dehors du programme habituel, à la fin de notre réunion. Vous pouvez vous retirer.

Chers collègues, je vous prie de rester pour une réunion à huis clos de cinq minutes tout au plus avant de lever la séance. Donc, avec votre indulgence, si vous pouvez quitter la salle, êtes-vous d'accord pour que le personnel reste?

Des voix : D'accord.

Le président : Le personnel restera donc. La réunion à huis clos aura lieu sous peu.

(La séance se poursuit à huis clos.)

OTTAWA, Wednesday, June 10, 2015

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-63, An Act to give effect to the Déline Final Self-Government Agreement and to make consequential and related amendments to other Acts, met this day at 6:48 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Good evening, colleagues. Before we begin our meeting tonight, I would like to ask if Elder Alfred Taniton would please lead us in a prayer.

[*Mr. Taniton spoke in North Slavey.*]

The Chair: Good evening. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples either here in the room or via CPAC or the Web.

I'm Dennis Patterson from Nunavut and I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

Our mandate is to examine legislation 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 study Bill C-63, An Act to give effect to the Déline Final Self-Government Agreement and to make consequential and related amendments to other Acts.

Today, we will hear from three panels of witnesses. Our first panel we will hear from the Deline First Nation and the Deline Land Corporation. On the second panel, we will hear from the Government of the Northwest Territories. Lastly, we will hear from officials from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, the Department of Finance Canada and the Department of Justice Canada.

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

Senator Moore: Welcome, everyone. I'm Wilfred Moore from Nova Scotia — the disputed birthplace of Hockey Canada, Danny Gaudet!

Senator Sibbeston: I am Nick Sibbeston, senator for the Northwest Territories.

[*The senator spoke in North Slavey.*]

Senator Lovelace Nicholas: Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick.

Senator Dyck: Senator Lillian Dyck from Saskatchewan.

OTTAWA, le mercredi 10 juin 2015

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-63, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, se réunit aujourd'hui, à 18 h 48, pour étudier le projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir, mesdames et messieurs. Avant de commencer, j'aimerais demander à l'aîné Alfred Taniton de nous faire faire une prière.

[*M. Taniton s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord.*]

Le président : Bonsoir. Je souhaite la bienvenue à tous les honorables sénateurs et aux membres du public qui regardent cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, ici même dans la pièce, sur CPAC ou sur le Web.

Je m'appelle Dennis Patterson, du Nunavut, et j'ai le privilège de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Notre mandat est d'examiner les dispositions législatives et les questions concernant les peuples autochtones du Canada en général. Ce soir, nous entendrons des témoignages conformément à un ordre de renvoi particulier qui nous autorise à étudier le projet de loi C-63, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

Aujourd'hui, nous entendrons trois groupes de témoins. Le premier est composé de la Première Nation de Deline et de la Deline Land Corporation; le deuxième, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest; et le troisième, de fonctionnaires d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, du ministère des Finances du Canada et du ministère de la Justice du Canada.

Avant d'entendre les témoignages, j'aimerais que les membres du comité se présentent tour à tour.

Le sénateur Moore : Bienvenue à tous. Je suis Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse — qui revendique le titre de berceau de l'Association canadienne de hockey, Danny Gaudet!

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

[*Le sénateur s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord.*]

La sénatrice Lovelace Nicholas : Sénatrice Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick.

La sénatrice Dyck : Sénatrice Lillian Dyck, de la Saskatchewan.

Senator Ngo: Senator Ngo from Ontario.

Senator Beyak: Senator Lynn Beyak from Ontario.

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

Senator Enverga: Senator Tobias Enverga from Ontario.

Senator Tannas: Scott Alfred Tannas, from Alberta.

The Chair: Thank you, colleagues. I know you will help me in welcoming our guests for the first hour.

From the Deline First Nation are Leonard Kenny, Chief; Danny Gaudet, Chief Negotiator, Deline Self-Government; and Brian Crane, Legal Counsel, Gowlings; and from the Deline Land Corporation, Georgina (Gina) Dolphus, President.

Witnesses, we thank you for appearing here to assist the committee, and we look forward to your presentation. I hope we have time for questions from senators. It's my understanding that Chief Kenny, Ms. Dolphus and Mr. Gaudet will be making a joint presentation.

Chief Kenny, please proceed.

Leonard Kenny, Chief, Deline First Nation: I would like to begin my speaking in my language and then I will translate for you.

[*Mr. Kenny spoke in North Slavey*.]

It is an honour to be here today before the members of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. On behalf of myself, our elders and the people of Deline, I thank you for being asked to speak on the legislation you have been asked to consider that will recognize the Déline Final Self-Government Agreement.

Our elders tell us to use our language as much as we can. Our language holds our culture. The phrases we use in our language are drawn from the knowledge of our land. Knowing our land helps to keep our language and our culture strong.

Self-government will allow us to continue to build and strengthen our culture. Where we have strong culture, we have strong, confident people. Over the years, many people have asked how do we know if self-government will work? How will we know if we are ready to take on self-government? Do we have the capacity to do this? As a community, we know first-hand that when you have strong families, individuals who are healthy and strong physically, mentally and spiritually, you can take on any challenge. Having healthy children and raising them well will help secure our future as a self-governing First Nation. We have overcome many hardships and will continue to work together to build up our people and our community. We are ready to take on the challenge of self-government.

Le sénateur Ngo : Sénateur Ngo, de l'Ontario.

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

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

Le sénateur Enverga : Sénateur Tobias Enverga, de l'Ontario.

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

Le président : Merci, chers collègues. Je sais que vous allez vous joindre à moi pour accueillir nos invités de la première heure.

De la Première Nation de Deline, nous accueillons Leonard Kenny, chef; Danny Gaudet, négociateur en chef, Autonomie gouvernementale de Deline, et Brian Crane, conseiller juridique, Gowlings. Nous entendrons aussi Georgina (Gina) Dolphus, présidente de la Deline Land Corporation.

Chers témoins, nous vous remercions de venir témoigner pour aider le comité, et nous sommes impatients d'entendre vos déclarations. Nous espérons avoir assez de temps pour que les sénateurs vous posent ensuite des questions. Si j'ai bien compris, le chef Kenny, Mme Dolphus et M. Gaudet vont présenter une déclaration commune.

Chef Kenny, veuillez commencer.

Leonard Kenny, chef, Première Nation de Deline : J'aimerais commencer par dire quelques mots dans ma langue, puis je les traduirai pour vous.

[*M. Kenny s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord*.]

Je suis honoré d'être ici aujourd'hui pour m'adresser aux membres du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. En mon nom personnel, au nom de nos aînés et du peuple de Deline, je vous remercie de nous avoir invités à vous parler du projet de loi dont vous êtes saisis et qui reconnaîtra l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline.

Nos aînés nous disent d'utiliser notre langue le plus possible. C'est dans notre langue que se trouve notre culture. Nos expressions nous viennent de la connaissance de nos terres. Connaître nos terres nous aide à assurer la robustesse de notre langue et de notre culture.

L'autonomie gouvernementale va nous permettre de continuer à bâtir notre culture et à la raffermir. Quand la culture est robuste, le peuple est fort et confiant. Au fil des années, bien des gens nous ont demandé comment nous pouvons savoir si l'autonomie gouvernementale va fonctionner. Comment pouvons-nous savoir si nous sommes prêts à assumer la responsabilité de l'autonomie gouvernementale? Avons-nous la capacité de le faire? En tant que collectivité, nous savons très bien qu'avec des familles solides, des individus forts et en santé, aussi bien physiquement que mentalement et spirituellement, nous pouvons relever tous les défis. Si nous avons des enfants en santé et que nous les élevons bien, cela nous aidera à garantir notre avenir en tant que Première Nation autonome. Nous avons

This is an historic occasion. We have been working towards this day for almost 20 years. We are here today to answer your questions and ask for you to support the legislation before you.

We look forward to your questions and thank you for the opportunity to be here today.

[*Mr. Kenny spoke in North Slavey*.]

Georgina (Gina) Dolphus, President, Deline Land Corporation: Good evening. My name is Gina Dolphus, and I am the President of the Deline Land Corporation. I will speak in my language and then I will repeat it in English.

[*Ms. Dolphus spoke in North Slavey*.]

Good evening. I thank you for inviting us to be here today to talk about Deline self-government.

Our negotiating team has worked hard for 19 years on this with officials of the Government of Canada and the Government of the Northwest Territories. On behalf of our community and our elders, I thank all of those who worked so hard to complete this agreement.

For many years our community has wanted to have one government to make our decisions. This agreement will provide us with one organization that will work in partnership with other governments on behalf of our community to achieve our shared priorities in a way that makes sense.

Our community has so much potential — economically, socially and culturally. One government allows us to focus our energies on what is important. The self-government agreement creates the ability and efficiency essential for good governance. Implementing the agreement will create circumstances and opportunities to grow and support our local economy and increase our economic self-sufficiency.

Deline, like many small isolated indigenous communities across Canada, has faced its share of social and political challenges impacting our community's situation. This government provides us with the tools we need to work closely with other governments and with our own people to improve our situation. It will allow us to deliver programs and services, meeting the standards of the Government of the Northwest Territories in the ways that make sense in Deline. Perhaps, most importantly, it allows us to be confident that it ensures that our children will have tools allowing them to work in partnership with other governments and their own future for generations to come.

Masi.

The Chair: *Masi.* Mr. Gaudet, please go ahead.

surmonté beaucoup de difficultés et continuerons de travailler ensemble à développer notre peuple et notre collectivité. Nous sommes prêts à relever le défi de l'autonomie gouvernementale.

C'est un moment historique. Aujourd'hui, c'est le point culminant de près de 20 années de travail. Nous sommes ici aujourd'hui pour répondre à vos questions et pour vous demander d'appuyer le projet de loi que vous avez devant vous.

Nous sommes impatients de répondre à vos questions et vous remercions de nous avoir donné l'occasion d'être ici aujourd'hui.

[*M. Kenny s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord*.]

Georgina (Gina) Dolphus, présidente, Deline Land Corporation : Bonsoir. Je m'appelle Gina Dolphus et je suis présidente de la Deline Land Corporation. Je vais m'exprimer dans ma langue, puis vous traduire mes propos.

[*Mme Dolphus s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord*.]

Bonsoir. Je vous remercie de nous avoir invités à venir vous parler de l'autonomie gouvernementale de Deline.

Notre équipe de négociation a travaillé dur pendant 19 ans à cela, avec les fonctionnaires du gouvernement du Canada et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Au nom de notre collectivité et de nos aînés, je remercie tous ceux qui ont tant travaillé pour que nous en arrivions à cet accord.

Depuis de nombreuses années, notre collectivité souhaite se doter d'un gouvernement qui prendrait nos décisions. Cet accord nous permettra d'avoir une organisation qui travaillera de concert avec les autres gouvernements au nom de notre collectivité en vue de la réalisation de nos priorités communes, et ce, d'une manière sensée pour nous.

Notre collectivité a tant de potentiel — sur les plans économique, social et culturel. Avec un gouvernement, nous pouvons concentrer nos énergies sur ce qui compte. L'accord sur l'autonomie gouvernementale crée la capacité et l'efficacité nécessaires à une bonne gouvernance. La mise en œuvre de l'accord se traduira par des circonstances favorables à la croissance et au soutien de notre économie locale ainsi qu'à l'amélioration de notre autonomie économique.

Deline, comme d'autres petites collectivités autochtones isolées du Canada, a connu son lot de difficultés sociales et politiques qui ont façonné notre situation. Le gouvernement nous donne les outils qu'il nous faut pour travailler en étroite collaboration avec d'autres gouvernements et avec notre propre peuple et pour améliorer notre situation. Nous pourrons administrer les programmes et les services tout en respectant les normes du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest d'une manière qui est sensée pour Deline. Ce qui importe le plus, peut-être, c'est qu'il nous donne la certitude que nos enfants auront les outils qu'il leur faut pour travailler en partenariat avec les autres gouvernements pour leur propre avenir et celui des générations suivantes.

Masi.

Le président : *Masi.* Monsieur Gaudet, nous vous écoutons.

Danny Gaudet, Chief Negotiator, Deline Self-Government, Deline First Nation: We're not only the birth place of hockey, but we also have the world record for lake trout at 74 pounds. We probably also have the freshest lake water in the world. It's nice to come to see.

It's a great pleasure to be here today as a witness before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. It has taken us almost 20 years to reach the point where representatives of Deline have travelled from our small communities on the shores of Great Bear Lake in the Northwest Territories all the way to Ottawa to answer questions of the honourable members of this committee. This committee meeting represents the last hurdle of a very long, fascinating, often difficult and ultimately positive and transformative journey for me, my community, for all our members and for generations to come.

You have been provided a comprehensive briefing package by the Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, and you will have also received briefing materials that have been prepared for you.

The witnesses from the government will likely provide you with technical details about the agreement and their statements. I want to tell you about why we need your support for this legislation. I want to tell you what it means to us as Dene people whose children still speak our language in our community that sits on the shores of the pristine freshwater lake that is among the largest in the world.

The hope for more world-record fish like the one I talked about earlier still brings sports fishermen to the lake, and that sustains our own people to this day.

The Truth and Reconciliation Commission released its final report last week. Many of you are likely familiar with the contents of that report, possibly because you read it, you were briefed on it or may have attended TRC events. I and observers with me today are familiar with what is in that report because many of us have lived it. I myself spent a number of years at a residential school. I was luckier than many in my experience. However, many people in our community suffered in residential schools, including community members who are observing here today. Every day, we live with the ongoing impacts of that, what the commission called a "cultural genocide," and of various other elements of government policy that have affected us in a negative way.

I do not mention this to assign blame or dwell on negativity. I mention this because it shapes our social life, and it provides context for one of the fundamental motivators for us to negotiate self-government.

As individuals, people had to cope with their experiences in their own way. As a community, we try to lift each other up. That our community continues to thrive, work together, support one

Danny Gaudet, négociateur en chef, Autonomie gouvernementale de Deline, Première Nation de Deline : Nous ne sommes pas que le berceau du hockey, mais nous détenons aussi le record mondial de la plus grosse truite grise, à 74 livres. Nos lacs ont probablement aussi les eaux les plus pures du monde. C'est très beau à visiter.

Je suis ravi d'être ici aujourd'hui pour témoigner devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Il nous a fallu près de 20 ans pour en arriver au point où des représentants de Deline puissent partir de nos petits villages situés sur les rives du Grand lac de l'Ours, dans les Territoires du Nord-Ouest, pour faire la route jusqu'à Ottawa afin de répondre aux questions des honorables membres du comité. Cette séance du comité est le dernier obstacle d'un très long périple qui aura été fascinant, souvent difficile et, en fin de compte positif, et qui représente une profonde transformation pour moi, ma collectivité, tous nos membres et les générations à venir.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada vous a remis un document d'information détaillé, et vous avez également reçu du matériel d'information qui a été préparé à votre intention.

Les témoins du gouvernement vont probablement vous donner les détails techniques de l'accord dans leurs déclarations. Je veux vous dire pourquoi nous avons besoin que vous appuyiez ce projet de loi. Je veux vous dire ce que cela signifie pour nous Dénés dont les enfants parlent toujours notre langue dans notre collectivité située sur les rives de l'un des plus grands lacs d'eau douce et pure du monde.

L'espoir d'attraper d'autres poissons d'un poids record comme celui que j'ai mentionné précédemment continue d'attirer des pêcheurs sportifs au lac, et cela soutient toujours notre propre peuple.

La Commission de vérité et de réconciliation a rendu public son rapport la semaine dernière. Vous êtes nombreux à vraisemblablement en connaître la teneur, peut-être parce que vous l'avez lu, en avez été informé ou avez assisté à des événements organisés par la commission. Je sais, comme les observateurs qui m'accompagnent aujourd'hui, ce que comporte ce rapport, car nous sommes nombreux à avoir vécu ce qui s'est passé. J'ai personnellement passé des années dans un pensionnat. J'ai eu plus de chance que d'autres. Cependant, bien des gens de notre collectivité ont souffert dans les pensionnats, y compris certains membres de la collectivité qui sont venus comme observateurs aujourd'hui. Nous vivons chaque jour avec les effets permanents de cela, de ce que la commission a appelé un « génocide culturel », ainsi que d'autres éléments de la politique gouvernementale qui ont eu des effets négatifs sur nous.

Je ne dis pas cela pour jeter le blâme ou pour être négatif. Je le dis parce que cela façonne notre vie sociale et que cela met en contexte l'un des éléments de motivation les plus fondamentaux pour la négociation de l'autonomie gouvernementale.

En tant qu'individus, les gens ont dû composer à leur façon avec leurs expériences. En tant que collectivité, nous essayons de nous encourager les uns les autres. Notre collectivité continue de

another, encourage our youth, seek guidance from our elders and to continuously extend a hand in partnership with governments are testimonies to our ability to overcome hardships and meet any challenges that come our way.

Negotiating self-government was motivated in large part by our community, understanding that in order to move forward, we must take cares of ourselves and make our own choices to chart our own future.

From the 1970s to the 1990s, we worked with other communities in our region to negotiate the Sahtu land claim agreement that provided us with collective rights over the lands and resources. It set up a management framework agreement, the Mackenzie Valley Resource Management Act, or MVRMA, which describes how we will work together with other indigenous people in the Northwest Territories and other governments to make decisions about the land, animals and the waters that our lives as Dene and non-Dene alike depend on for survival.

At the end of that, we saw that our community alone had three organizations that are bosses within the community: the municipality created by the territorial municipal law and accountable to the Government of the Northwest Territories, the First Nation created by the Indian Act and accountable to the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, and the land corporation created by the land claim and accountable to the land claim beneficiaries.

There were also other various boards and committees advising governments on making decisions about education, health, housing and other areas that have profound and lasting effects on our lives. In this situation, we were always asking for things to be done for us and hoping they would be done in ways that would work for us, but rarely did decisions made by others in Ottawa or Yellowknife work well for us. It was frustrating. We knew we had to change it and find a better way to work in partnership with government. Self-government seemed to be the only tool available to us.

It was this vision that has guided us on our journey for the last 20 or so years. We can count the number of non-Dene people living there on one hand: the nurse and some teachers, the RCMP officers, and the store manager. So when we were envisioning a government model of our elders, we were clear that we had to bring together the municipality, the First Nation and land corporation into one institution: the Deline Got'ine Government. Our model makes sure that everyone in the community, Dene and non-Dene, can vote and be represented on council. We have made sure that the land claim beneficiary members are protected by setting up the beneficiaries board that

prospérer, les gens continuent de travailler ensemble, de se soutenir mutuellement, d'encourager les jeunes, de demander conseil aux aînés et de proposer de travailler avec les gouvernements, ce qui témoigne de notre capacité de surmonter les difficultés et de relever tous les défis qui se présentent à nous.

Nous avons été motivés à négocier l'autonomie gouvernementale dans une grande mesure par notre collectivité, qui comprend que pour aller de l'avant, il faut que nous nous occupions de nous-mêmes et que nous prenions nous-mêmes les décisions qui traceront notre avenir.

Des années 1970 aux années 1990, nous avons travaillé avec d'autres collectivités de notre région à la négociation de l'entente sur les revendications territoriales du Sahtu, qui nous a donné des droits collectifs sur les terres et les ressources. Elle a établi un cadre de gestion, la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, ou LGRVM, qui décrit comment nous travaillons avec les peuples autochtones des Territoires du Nord-Ouest et d'autres gouvernements pour prendre les décisions touchant les terres, la faune et les eaux dont les Dénés et autres dépendent pour survivre.

Au bout du compte, nous avons constaté que dans notre seule collectivité, trois organisations mènent les choses : la municipalité créée par la loi territoriale visant les municipalités, qui rend des comptes au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest; la Première Nation créée par la Loi sur les Indiens, qui rend des comptes au ministre d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada; et la société foncière créée par l'entente sur les revendications territoriales, qui rend des comptes aux bénéficiaires de cette entente.

Divers autres conseils et comités conseillaient les gouvernements en vue de la prise de décisions concernant l'éducation, la santé, le logement et d'autres aspects qui ont des effets profonds et durables sur nos vies. Nous demandions toujours que des choses soient faites pour nous et espérions qu'elles se fassent d'une manière qui fonctionnerait pour nous, mais elles étaient très rares, les décisions prises par d'autres, à Ottawa ou Yellowknife, qui fonctionnaient bien pour nous. C'était frustrant. Nous savions qu'il fallait changer cela et trouver une meilleure façon de travailler de concert avec le gouvernement. L'autonomie gouvernementale semble être le seul outil qui s'offre à nous.

C'est cette vision qui nous a guidés dans notre périple des quelque 20 dernières années. Parmi la population, nous pouvons compter sur les doigts d'une seule main les gens qui ne sont pas des Dénés : l'infirmière, quelques enseignants, les agents de la GRC et le gérant du magasin. Donc, quand nous envisagions le modèle de gouvernement de nos aînés, il était évident pour nous qu'il fallait réunir la municipalité, la Première Nation et la société foncière en une seule institution : le gouvernement Gotine de Deline. Selon notre modèle, chaque membre de la collectivité peut être représenté au conseil, qu'il soit Déné ou non. Nous avons veillé à ce que les bénéficiaires de l'entente sur les revendications

is responsible for making decisions about the land claim rights and its assets. The Deline Got'ine government must respect those decisions.

We had a government that works for everyone. We know first-hand what can happen when some are left out. Everyone must work together in order for our community to move forward. This model ensures this will happen.

Getting to this model was not easy. It was developed through extensive discussions with negotiators from Canada and the Government of the Northwest Territories. We have held dozens of workshops over the last 20 years with our beneficiaries, asking for their feedback and making changes as they responded to our ideas and gave us direction.

We worked hard to make sure our leaders were kept informed. Our elders sat with us at every negotiating session, even as advisers, and to keep us focused and consistently involved, along with advisers from the First Nation and the land corporation. It was often criticized as an unnecessary expense; however, having a core group of people in the community participating and involved in providing information and support for the agreement was critical to our success when it came time for our community to vote on this agreement.

We spent six months, meeting with all our members from all over Canada, educating them on the agreement. Our hard work paid off. Of those who turned out to vote for the agreement, over 85 per cent of them voted in favour.

Since then, the Sahtu Secretariat, which is the rest of the communities in our region, has also passed a motion supporting our agreement. The chiefs in the Northwest Territories represented by the Dene Nation also passed the motion of support. Basically, we have all the leaders in the Northwest Territories supporting our agreement.

Our good friends and neighbours, the Tlicho, have participated actively in our information sessions and have supported us with advice and their congratulations on reaching this deal. We were the first community in the Sahtu region and the Northwest Territories with a community-based self-government agreement.

All the Sahtu communities negotiating self-government have been in touch with representatives of our negotiating team to ask our advice and share our experience with them. I have been to many communities in the Sahtu and other regions in the Northwest Territories to support and encourage other communities negotiating their own agreements. But negotiating is one thing. Implementing, they say, is where the work starts.

territoriales soient protégés en mettant sur pied le conseil des bénéficiaires responsable de la prise des décisions relatives aux droits et aux actifs au titre de l'entente. Le gouvernement Gotine de Deline doit respecter ces décisions.

Nous voulons un gouvernement qui fonctionne pour tout le monde. Nous savons très bien ce qui peut se produire quand il y a des laissés-pour-compte. Tout le monde doit travailler ensemble pour que notre collectivité progresse. Ce modèle garantit que c'est ce qui va se produire.

Il n'a pas été facile d'en arriver à ce modèle. Il a fait l'objet de longues discussions avec les négociateurs des gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest. Nous avons tenu des dizaines d'ateliers avec nos bénéficiaires, au cours des 20 dernières années. Nous leur demandions leurs commentaires et apportions des changements au modèle en fonction de leurs réactions à nos idées et de leurs directives.

Nous avons travaillé très fort à veiller à ce que nos dirigeants soient tenus au courant. Nos aînés se joignaient à nous à chaque séance de négociation, pour nous conseiller même, et pour nous aider à garder le cap et à demeurer engagés, en plus des conseillers de la Première Nation et de la société foncière. On a souvent dit que c'était des dépenses inutiles; cependant, avoir un groupe central de personnes de la collectivité qui participaient à la diffusion d'information et au soutien de l'accord a été essentiel à notre succès quand est venu le temps pour la collectivité de mettre l'accord aux voix.

Pendant six mois, nous avons rencontré tous nos membres à l'échelle du Canada pour les renseigner sur l'accord. Notre travail acharné a donné des fruits. Parmi ceux qui se sont présentés pour voter, 85 p. 100 ont voté pour l'accord.

Depuis, le Sahtu Secretariat, qui représente le reste des collectivités de notre région, a aussi adopté une motion appuyant notre accord. Les chefs dans les Territoires du Nord-Ouest représentés par la nation dénée ont aussi adopté une motion de soutien. En gros, tous les dirigeants dans les Territoires du Nord-Ouest appuient notre accord.

Nos bons amis et voisins les Tlichos ont participé activement à nos séances d'information et nous ont soutenus en nous donnant des conseils et en nous félicitant d'avoir conclu cet accord. Nous sommes la première collectivité de la région du Sahtu et des Territoires du Nord-Ouest à avoir conclu un accord d'autonomie gouvernementale visant une collectivité.

Toutes les collectivités du Sahtu qui négocient un accord d'autonomie gouvernementale ont communiqué avec des représentants de notre équipe de négociation pour nous demander conseil et profiter de notre expérience. J'ai visité de très nombreuses collectivités de la région du Sahtu et d'autres régions des Territoires du Nord-Ouest pour les soutenir et les encourager à négocier elles aussi un accord. Cependant, on peut négocier, mais encore faut-il mettre les choses en œuvre, car c'est là où le travail commence.

We have a tripartite implementation plan that was negotiated after we signed our agreement in principle in 2008. It describes the obligations of the parties and how we are all going to work together. We also have to finance an agreement and a tax agreement that describes how this government will be funded.

We have also had to do our own internal planning. A lot of our time after ratification has been spent planning on how we will make this agreement work in Deline. We have a comprehensive transition plan that describes how these three organizations will merge into one. We have put together a transition team of managers of those organizations working closely with our team for the last five years. The managers have spent time learning the agreement and thinking through how the organizations will become one and what needs to be done to be ready for an effective date.

They have spent time looking at one self-government and building networks among other self-government First Nations in Southern Canada and the Tlicho government in the Northwest Territories. Once the legislation passes, we will be in a position to receive the funding we negotiated to do the important work needed to implement the agreement. We look forward to starting this work as soon as we can.

In closing, I want to take this opportunity on behalf of the leaders, the elders and myself to thank the federal officials who have so ably represented the Government of Canada on this file: Ian Hamilton, Kevin Flood, Laura Hudson-Grant and MaryJean Rolando. Throughout our process, they've demonstrated a deep commitment to create an agreement that will have lasting positive change on our community.

I want also to thank each of you for your time with us today. This agreement lies at the heart of the future of my community. It represents an opportunity for us as individuals to make a contribution to building Canada in the spirit of reconciliation and respect for all Canadians and which our people have been seeking for so long. We are here to seek your support for our efforts in charting our own future for generations to come. Thank you.

Senator Sibbeston: Thank you. I would like to introduce the elders that are here as part of the delegation. The elders are very much a part of the group. They are the spiritual advisers, the cultural backbones of the community and have been involved with this process for many years. As I call them, I will ask them to stand up.

[*The senator spoke in North Slavey*.]

Alfred Taniton.

[*The senator spoke in North Slavey*.]

Nous avons un plan de mise en œuvre tripartite qui a été négocié après la signature de notre accord de principe en 2008. Il décrit les obligations des parties et la façon dont nous allons tous travailler ensemble. Nous devons aussi négocier un accord financier qui décrira comment le gouvernement sera financé.

Nous avons aussi dû faire notre propre planification interne. Après la ratification de l'accord, nous avons consacré une grande partie de notre temps à planifier la façon de mettre en œuvre cet accord pour qu'il fonctionne à Deline. Nous avons un plan de transition détaillé qui décrit comment nous fusionnerons les trois organisations pour n'en former qu'une seule. Nous avons mis sur pied une équipe de transition composée des gestionnaires de ces organisations, laquelle équipe a travaillé en étroite collaboration avec notre équipe au cours des cinq dernières années. Les gestionnaires ont consacré du temps à apprendre la teneur de l'accord, à réfléchir à la façon dont les organisations ne feront qu'une et à déterminer ce qu'il faut faire pour être prêts à la date d'entrée en vigueur qui sera fixée.

Ils ont consacré du temps à se pencher sur un gouvernement autonome et à tisser des liens avec d'autres Premières Nations autonomes du Sud du Canada et avec le gouvernement du peuple tlicho, dans les Territoires du Nord-Ouest. Dès que la loi sera adoptée, nous serons prêts à recevoir les fonds que nous avons négociés pour accomplir le travail important qu'exige la mise en œuvre de l'accord. Nous sommes impatients d'amorcer ce travail et espérons le faire dès que possible.

En conclusion, je saisis l'occasion, au nom des dirigeants, des aînés et en mon nom personnel, pour remercier les fonctionnaires fédéraux qui ont représenté le gouvernement du Canada avec une grande compétence dans ce dossier : Ian Hamilton, Kevin Flood, Laura Hudson-Grant et MaryJean Rolando. Pendant tout le processus, ils se sont montrés résolus à créer un accord qui produira des changements durables et positifs dans notre collectivité.

Je veux aussi remercier chacun de vous pour le temps que vous nous consacrez aujourd'hui. Cet accord est au cœur de l'avenir de ma collectivité. Il représente une occasion pour nous, en tant qu'individus, de contribuer à construire le Canada dans un esprit de réconciliation et de respect pour tous les Canadiens, ce que notre peuple recherche depuis si longtemps. Nous sommes ici pour vous demander d'appuyer les efforts que nous déployons pour façonner notre avenir pour les générations à venir. Merci.

Le sénateur Sibbeston : Merci. J'aimerais présenter les aînés qui font partie de la délégation. Les aînés sont des éléments importants du groupe. Ils sont les conseillers spirituels, l'assise culturelle de la collectivité, et ils participent au processus depuis de nombreuses années. Je vais nommer chacun d'eux et leur demander de se lever.

[*Le sénateur s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord*.]

Alfred Taniton.

[*Le sénateur s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord*.]

Leon Modeste, Charlie Neyelle, Dolphus Baton, Andrew John Kenny and Frederick Kenny.

These are the elders who have been very much involved. Thank you for coming here, and I consider you as much a part of the team for your knowledge, wisdom and integrity.

[*The senator spoke in North Slavey*.]

Mr. Chair, I have no questions. I'm aware of the process, the efforts that the Sahtu Dene have been going through the last few years trying to reach an agreement. I have had a chance to read the agreement, and I agree with everything in it. I encourage everyone to support the agreement so they can go ahead and build the great future that they have in mind for themselves.

[*The senator spoke in North Slavey*.]

Senator Tannas: Thank you for being here. Thank you for allowing us to be part of this historic moment. Before we get there, let me ask a question. Could you give us some sense of the non-resident members of the community and what was their participation in the vote? Was it markedly different in terms of how they voted, or were you able to assess that? Finally, what benefits will flow to non-community members — people in Yellowknife or elsewhere — as a result of this arrangement?

Mr. Gaudet: Thank you for the question. The non-residents voted similarly to the residents in the community. I think they were actually more supportive than the ones in the community.

We've had extensive meetings with them throughout the country. We had some big ones in Smith and Edmonton. We have a lot of members in Edmonton and Yellowknife. We had some huge meetings in Yellowknife.

Fifty per cent of our members don't live in the community. It's a huge number. The reason for that is the economy, jobs and education. We have people leaving the community mainly for those reasons. They all want to come home, but it's difficult for them to come home.

Our government has basically two aspects to it. One is governance within the local government, which will look after the community, will do a lot of stuff there. A lot of the support outside the community would have to be more on education, supporting people that are going to different schools; how do we help them retain their culture and language?

We also work with outside members to support them in getting through school, finding jobs. There is a lot of support we could provide them to get them motivated to move and be productive in the cities or other places they are living in.

The government itself could supply a lot of support when it comes to trying to access programs and services with other departments or cities and work with them to try to let people

Leon Modeste, Charlie Neyelle, Dolphus Baton, Andrew John Kenny et Frederick Kenny.

Ce sont les aînés qui ont joué un rôle très actif. Je vous remercie d'être venus et j'estime que vous faites tout autant partie de l'équipe, à laquelle vous apportez vos connaissances, votre sagesse et votre intégrité.

[*Le sénateur s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord*.]

Monsieur le président, je n'ai pas de question. Je connais le processus, les efforts que les Dénés du Sahtu ont déployés ces dernières années pour en arriver à un accord. J'ai eu la chance de lire l'accord et je suis d'accord avec tout ce qu'il contient. J'encourage tout le monde à appuyer l'accord pour qu'ils puissent aller de l'avant et se donner le formidable avenir qu'ils envisagent pour eux-mêmes.

[*Le sénateur s'exprime dans la langue des Esclaves du Nord*.]

Le sénateur Tannas : Je vous remercie de votre présence. Je vous remercie de nous permettre de participer à ce moment historique. Avant d'en arriver là, permettez-moi de vous poser une question. Pourriez-vous nous dire ce qu'il en est des membres non-résidents de la collectivité? Quelle a été leur participation au vote? Ont-ils voté de manière nettement différente? Avez-vous eu accès à cette information? Enfin, quels seront les bienfaits pour les non-résidents — à Yellowknife ou ailleurs — dans le sillage de cet accord?

M. Gaudet : Je vous remercie de votre question. Les non-résidents ont voté comme les résidents de la collectivité. Je pense qu'en fait, ils appuyaient encore plus l'accord que les membres de la collectivité.

Nous avons eu de longues réunions avec eux partout au pays. Nous en avons eu de très importantes à Smith et à Edmonton. Nous avons beaucoup de membres à Edmonton et Yellowknife. Nous avons tenu des réunions énormes à Yellowknife.

Cinquante pour cent de nos membres ne vivent pas dans la collectivité. C'est énorme. Cela s'explique par l'économie, les emplois et l'éducation. Des gens quittent la collectivité principalement pour ces raisons. Ils veulent tous revenir à la maison, mais c'est difficile pour eux.

Notre gouvernement comporte essentiellement deux aspects. L'un est la gouvernance au sein de l'administration locale, qui va s'occuper de la collectivité et faire beaucoup de choses sur ce plan. Le soutien à l'extérieur de la collectivité visera davantage l'éducation, l'aide aux personnes qui vont à des écoles différentes. Comment les aider à garder leur culture et leur langue?

Nous travaillons aussi avec les membres de l'extérieur en les aidant tandis qu'ils fréquentent l'école puis cherchent un emploi. Nous pourrions en faire beaucoup pour les motiver à déménager et à être productifs dans les villes ou les endroits où ils vivent.

Le gouvernement pourrait aider les gens à se prévaloir des programmes et services offerts par d'autres ministères ou villes et il pourrait travailler avec ces dernières pour leur faire savoir que

know that our members are in their community, and if they're not doing well in the community, let us know, and we'll see what we can do not only with the city but also getting them to be active participants.

The land-claims component that is part of this government will probably do more because basically we're investing their assets and monies for them. Through that, if we're successful in creating an economy and doing well in our investments and getting monies to the community, we can work with them on designing programs that will help them achieve what I just described, but we could also make payments to them if that's what they want.

In the end, overall, we'll work with all our members to figure out what kind of programs we'll need. That's the main part of it. Right now, we know we'd like to try to do a lot of things, but we have to do an inventory of what our people want, and then we will be in a position to design so we can actually do that. That's the main reason why we're doing this.

The Chair: Colleagues, we have a lot of ground to cover tonight, so I will ask everyone to be brief with the questions and even with the answers, if you can.

Senator Enverga: Thank you for the presentation. A while ago, it was mentioned that 85 per cent voted to join into this new agreement. What are your plans to bring the other 15 per cent to the fold, to make them more agreeable to this agreement?

Mr. Gaudet: I'll try to be like your government and bring everybody together.

It was not necessarily that they didn't support it. Even if they didn't vote, it was counted as a "no." We put a really high threshold on ourselves to make sure that people really wanted this thing. That was one aspect. We treat everybody the same. We work with everybody. We certainly don't ostracize people for not supporting this stuff. Everybody has an opinion, but in the end, we're hoping that when you create an agreement that brings people and families together and allows kids to work and play together and have one large family — that's the ultimate goal. So I think they'll eventually come.

Senator Enverga: That's it for now.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you, chair, and nice to see everybody here again.

My question is about the Indian Act. It was proposed of eligible First Nation members to register as Indians pursuant to the Indian Act for this self-government. What benefits, if any, will be provided for the First Nation members in this regard?

nos membres s'y trouvent et leur demander de nous l'indiquer s'ils ne se débrouillent pas bien, de sorte que nous déterminions ce que nous pouvons faire avec la ville, mais aussi ce que nous pouvons faire pour les aider à devenir des membres actifs de la collectivité.

L'élément du gouvernement qui touche les revendications territoriales va probablement en faire plus, car en gros, nous investissons leurs actifs et leur argent pour eux. Ainsi, si nous réussissons à créer une économie solide et à faire de bons investissements au profit de la collectivité, nous pourrons travailler avec eux à la conception de programmes qui les aideront à réaliser ce que je viens de décrire, mais nous pourrions aussi leur verser de l'argent si c'est ce qu'ils souhaitent.

En fin de compte, dans l'ensemble, nous allons travailler avec tous nos membres à déterminer les types de programmes qu'il nous faudra. C'est l'essentiel de cela. En ce moment, il y a bien des choses que nous voulons essayer, mais nous devons déterminer ce que nos gens veulent. Nous serons ensuite en mesure de concevoir ce qui est nécessaire. C'est la principale raison pour laquelle nous faisons cela.

Le président : Chers collègues, nous avons beaucoup de travail à faire ce soir, alors je vais demander à chacun d'être bref dans les questions et dans les réponses, si c'est possible.

Le sénateur Enverga : Je vous remercie de votre exposé. Il y a un certain temps, quelqu'un a mentionné que 85 p. 100 des gens avaient voté pour l'accord. Comment envisagez-vous d'intégrer les 15 p. 100 restants, de sorte que l'accord leur paraisse plus acceptable?

M. Gaudet : Je vais essayer de faire comme votre gouvernement et rassembler tout le monde.

Ce n'est pas nécessairement qu'ils ne l'appuient pas. Nous avons compté comme un refus chaque membre qui ne votait pas. Nous nous sommes imposé un seuil très élevé pour nous assurer que les gens voulaient vraiment cet accord. C'est un des aspects. Nous traitons tout le monde de la même manière. Nous travaillons avec tout le monde. Nous ne traitons certainement pas différemment les personnes qui n'appuient pas l'accord. Chacun a son opinion, mais en fin de compte, le but ultime, c'est d'adopter un accord qui rassemble tous les gens et les familles et qui permet aux enfants de travailler et de jouer ensemble, d'avoir une seule grande famille. Je pense qu'ils vont finir par se joindre aux autres.

Le sénateur Enverga : C'est tout pour le moment.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Merci, monsieur le président. Je suis ravie de revoir tout le monde.

Ma question porte sur la Loi sur les Indiens. On a proposé que les membres admissibles des Premières Nations s'inscrivent en tant qu'Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens pour ce gouvernement autonome. Quels en seront les bienfaits, s'il y en a, pour les membres des Premières Nations?

Mr. Gaudet: Under the current Indian Act, we utilize maybe 10 or 15 per cent of that act right now because all we use under that act is creating the band and setting up the chief and council. That's the extent of it. We don't live on a reserve, so all the programs and services that normally would be run by a band are currently mostly provided by the territorial government and in some cases the federal government, but not as much.

We are kind of a group of Aboriginal people with no responsibility. We are always looking to others to provide a solution to all our problems. In this case, we are reversing that because now we are taking on the responsibility. We are also going to take on, if you would say, all the existing headaches and all the problems that the community has. This is going to be in our lap; we are going to be responsible now for fixing all of those things.

We're hoping, that under this process, that we would be able to provide more to all the treaty Aboriginal members.

Senator Lovelace Nicholas: Once you get self-government, will you still get funding from the federal government?

Mr. Gaudet: Yes, we negotiated a finance agreement with the federal and the territorial governments. It's a five-year transfer agreement. We're quite happy about that because we can't plan year to year right now. This agreement will exist for five years, plus we will be able to renegotiate a new one, probably starting the fourth year, before it expires.

Senator Raine: Thank you. It's a pleasure to be with you tonight and to see your dreams and aspirations.

Could tell us a little bit about your vision for the future with regard to the education of the children and how that will go when you're in charge?

Mr. Gaudet: The idea would be fairly simple. We have to educate them in two worlds; we have to educate them in the Western world and in our own Aboriginal world. We're excited about it because we want to start developing programs that allow the students not to have to be in the building but where they can go out on the land and still be taught and receive the proper education. At the same time, they would be having fun and learning the traditional culture.

We also see the ability to be able to integrate with the Western world or with the Aboriginal teaching also. There are lots of science and physics involved in being a trapper. How do we accommodate those types of things? So we can do a lot of exciting things.

We currently run programs for all, with the band and stuff like that, that is helping to keep the students in school. The charter community and the land corporation have been very supportive in spending a lot of resources on youth. What is resulting out of that

M. Gaudet : L'actuelle Loi sur les Indiens est utilisée en ce moment dans une proportion de 10 à 15 p. 100, peut-être, car tout ce que nous faisons en vertu de cette loi, c'est créer la bande et établir le chef et le conseil. C'est tout. Nous ne vivons pas dans une réserve. Donc, tous les programmes et services qui seraient normalement gérés par une bande sont en ce moment principalement administrés par le gouvernement territorial et, dans certains cas, par le gouvernement fédéral, mais pas tant que ça.

Nous sommes en quelque sorte un groupe d'Autochtones qui n'a aucune responsabilité. Nous comptons toujours sur les autres pour trouver des solutions à tous nos problèmes. Dans ce cas-ci, nous inversons cette tendance, car nous assumons maintenant ces responsabilités. Nous allons également nous occuper de tous les problèmes et enjeux de la collectivité. Nous serons dorénavant responsables de résoudre tous ces problèmes.

Par ce processus, nous espérons être en mesure d'aider davantage tous les membres autochtones signataires du traité.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Une fois l'autonomie gouvernementale obtenue, recevrez-vous toujours du financement du gouvernement fédéral?

M. Gaudet : Oui, nous avons négocié une entente de financement avec le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial. Il s'agit d'une entente de transfert sur cinq ans. Nous en sommes très heureux, car en ce moment, nous ne pouvons pas planifier d'une année à l'autre. Cette entente sera en œuvre pendant cinq ans, et nous serons en mesure de renégocier une nouvelle entente, probablement au début de la quatrième année, avant l'expiration de l'entente précédente.

La sénatrice Raine : Merci. Je suis heureuse d'être avec vous aujourd'hui et d'entendre parler de vos rêves et de vos aspirations.

Pourriez-vous nous parler un peu plus de votre vision pour l'avenir en ce qui concerne l'éducation des enfants et la façon dont les choses fonctionneront lorsque vous serez responsables?

M. Gaudet : C'est très simple. Nous devons les éduquer dans les deux mondes, c'est-à-dire dans le monde occidental et notre propre monde autochtone. Nous sommes enthousiastes, car nous voulons commencer à mettre sur pied des programmes qui permettent aux élèves de ne pas passer tout leur temps à l'intérieur, et de se rendre sur les terres pour recevoir un enseignement et une éducation appropriés. En même temps, ils pourraient s'amuser et apprendre la culture traditionnelle.

Nous envisageons également la possibilité d'intégrer cela aux méthodes d'enseignement occidentales et autochtones. En effet, les trappeurs font grandement appel à la science et à la physique. Comment pouvons-nous tenir compte de ce type d'activités? Nous pouvons réaliser de nombreux projets intéressants.

Nous exécutons actuellement des programmes pour tous, en collaboration avec la bande, et cetera, qui contribuent à la rétention des élèves dans les écoles. La communauté à charte et la société foncière ont représenté un grand soutien, car elles ont

is that we haven't had a youth in court in over 14 years. They are all starting to stay in school. They are really excited about school, but we have a lot of work to do yet with respect to the education system because, you know, after graduating from our school, you still have to upgrade for two years to get into college or university. There is a lot of work that we have to do there and we will work with our new partners, the federal and territorial government, to achieve that.

Senator Moore: I want to thank you for being here. Thank you for your briefing yesterday. It was very informative and educational for all of us, for this historic meeting.

I have a couple of questions. I don't know if I will put on my lawyer's hat or not, but I want to make sure you're going to get everything that you think you're getting.

We're told that there is a financial payment of $75 million over 15 years, plus a share of resource revenues from Mackenzie Valley. How much is that share? What do you think you will get out of that? Is that an annual thing? Who is administering that? Who gets the funds from that resource and who passes them out to your nation and to others?

Mr. Gaudet: Under the land claim agreement, a regional corporation was created. It's SSI. All the resources from the land claim go to SSI. Amongst the land corporations in the region, they've created an agreement on sharing. So right now on the capital dollars that come through the land claim, they are distributed to all of the members on a per capita basis. If you are representing 2,000 members or even 1,000 members and that represents 30 per cent of the people, well then you will get 30 per cent of the pot.

Senator Moore: Okay. You mentioned earlier in response to a question that the financial agreement will be negotiated every five years. But you're getting $75 million over 15 years, correct? So does that negotiation, renegotiation, Mr. Gaudet, apply to that 75? Can that be touched or is that carved in stone so we know you can count on that?

Mr. Gaudet: I think we're confusing two pots of money. The $75 million has to do with the land claim. There is already an agreement in place on how it's distributed and how it gets down to the new government, in this case. That arrangement already exists. We've negotiated a pot of money to run the new government with the territorial and federal governments. That's the five-year arrangement on the $7 million.

fourni de nombreuses ressources pour les jeunes. Par conséquent, aucun de nos jeunes ne s'est retrouvé devant les tribunaux en 14 ans. Ils commencent à rester à l'école. Ils aiment beaucoup l'école, mais nous avons encore beaucoup de travail à faire en ce qui concerne le système d'éducation, car comme vous le savez, après avoir obtenu leur diplôme, ils doivent suivre des cours complémentaires pendant deux ans s'ils souhaitent entrer au collègue ou à l'université. Nous avons beaucoup de travail à faire à cet égard, et nous collaborerons avec nos nouveaux partenaires, le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial, pour y arriver.

Le sénateur Moore : J'aimerais vous remercier d'être ici aujourd'hui. Je vous remercie également de la séance d'information que vous avez offerte hier. Vous nous avez communiqué de nombreux renseignements et nous avons beaucoup appris en vue de cette réunion historique.

J'aimerais vous poser quelques questions. Je ne sais pas si je vais parler en ma qualité d'avocat, mais je veux m'assurer que vous obteniez tout ce que vous prévoyez obtenir.

On nous a dit qu'il y a un paiement de 75 millions de dollars sur 15 ans, auquel s'ajoute une partie des recettes de l'exploitation des ressources de la vallée du Mackenzie. À combien s'élève cette partie? Que pensez-vous retirer de cette entente? Est-ce un processus annuel? Qui gère ce processus? Qui obtient les fonds découlant de ces ressources et qui les envoie à votre nation et à d'autres?

M. Gaudet : En vertu de l'accord sur les revendications territoriales, on a créé une société régionale, la SSI. Toutes les ressources visées par l'accord sur les revendications territoriales vont à la SSI. Les sociétés foncières de la région ont créé une entente sur le partage. Donc, en ce moment, les fonds d'immobilisations versés dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales sont distribués à tous les membres en fonction de la population. Donc, si vous représentez 2 000 membres, ou même 1 000 membres, et que cela représente 30 p. 100 de la population, vous obtenez 30 p. 100 de la somme totale.

Le sénateur Moore : D'accord. Plus tôt, vous avez mentionné, en réponse à une question, que l'entente financière sera négociée tous les cinq ans. Toutefois, vous obtenez 75 millions de dollars sur 15 ans, n'est-ce pas? Cette négociation, c'est-à-dire la renégociation, monsieur Gaudet, s'applique-t-elle à ces 75 millions de dollars? Cette somme peut-elle être modifiée ou est-elle garantie, afin que vous puissiez compter sur cet argent?

M. Gaudet : Je crois que nous mélangeons deux sources d'argent. Les 75 millions de dollars sont liés à l'accord sur les revendications territoriales. On a déjà mis en œuvre une entente sur la façon dont cet argent sera distribué et sur la façon dont il sera remis au nouveau gouvernement, dans ce cas-ci. Cette entente existe déjà. Nous avons négocié, avec le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral, une somme d'argent pour gérer le nouveau gouvernement. C'est l'entente sur cinq ans, et elle est de 7 millions de dollars.

Senator Moore: $7.5 million?

Mr. Gaudet: Yes. I think it's $7 million for the first five years.

Senator Moore: Yes.

Mr. Gaudet: Yes.

Senator Moore: So the agreements also provide for you to be able to start collecting taxes. So does that begin in year one? When will that be phased in, so that you can really start getting your own-source revenues and start to run this thing like any other organization or government?

Mr. Gaudet: We could start immediately. We've put our colleagues with the federal government on notice that we are interested in negotiating the tax agreements to get the monies flowing right away. If we put it off, then we can do it at another time, but we want it now.

Senator Moore: It can start right in and phase it in completely over the 12 years. Okay. There is one other little thing. Are the members on the beneficiary board only Deline First Nation? If I lived there, could I be a member of the board or is it just people who are members of the Deline First Nation?

Mr. Gaudet: Only Deline beneficiary members can be on the board.

Senator Dyck: I have a question for clarification. The material we've been given and the material you've handed out to us say that the Deline Got'ine government will be composed of three different bodies: the municipality, the Deline first Nation and your land corporation. Can you explain the difference between the First Nation and the municipality?

Mr. Gaudet: The Deline First Nation band was created in 1959. They had almost all the responsibility under the Indian Act to deliver all the services to the community. In the 1960s, the territorial and federal governments created the territorial council in the Northwest Territories and all these municipalities in the North. We ended up with two governing bodies in the community, one dealing with the public and one dealing with the treaty members. In my mind, it has been very dysfunctional and not good for the community. So in this case we've said that we'll amalgamate them under this new regime.

Senator Dyck: You said it was dealing with the public and with band members, or did I mishear?

Mr. Gaudet: Yes.

Senator Dyck: How do you then incorporate members of the public? How do they fit into the self-government agreement? That's where I'm puzzled.

Le sénateur Moore : Une somme de 7,5 millions de dollars?

M. Gaudet : Oui. Je crois que c'est 7 millions de dollars pour les cinq premières années.

Le sénateur Moore : Oui.

M. Gaudet : Oui.

Le sénateur Moore : Les ententes vous permettront également de commencer à percevoir des impôts. Est-ce que cela entre en vigueur dès la première année? À quel moment cette pratique sera-t-elle introduite, afin que vous puissiez réellement obtenir des revenus autonomes et vous gérer comme n'importe quel autre organisme ou gouvernement?

M. Gaudet : Nous pourrions commencer immédiatement. Nous avons avisé nos collègues du gouvernement fédéral que nous aimerions négocier des ententes fiscales pour que l'argent soit disponible immédiatement. Si nous repoussons la signature de ces ententes, nous pouvons le faire à un autre moment, mais nous voulons le faire maintenant.

Le sénateur Moore : Cette pratique peut être adoptée immédiatement et être complètement intégrée au fil des 12 années. D'accord. Il y a une autre petite chose. Les membres du conseil des bénéficiaires proviennent-ils uniquement de la Première Nation de Deline? Si je vivais là-bas, pourrais-je être membre du conseil, ou est-ce seulement les membres de la Première Nation de Deline?

M. Gaudet : Seuls les membres bénéficiaires de la Première Nation de Deline peuvent faire partie du conseil.

La sénatrice Dyck : J'aimerais obtenir quelques éclaircissements. Selon les documents qu'on nous a remis et que vous avez distribués, le gouvernement Gotine de Deline sera composé de trois entités différentes : la municipalité, la Première Nation de Deline et votre société foncière. Pouvez-vous expliquer la différence entre la Première Nation et la municipalité?

M. Gaudet : La bande de la Première Nation de Deline a été créée en 1959. Les membres de la bande avaient presque l'entière responsabilité, en vertu de la Loi sur les Indiens, de la prestation de tous les services à la collectivité. Dans les années 1960, le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral ont créé le conseil territorial dans les Territoires du Nord-Ouest et toutes ces municipalités dans le Nord. Nous nous sommes retrouvés avec deux organismes de gouvernance dans la collectivité, l'un pour le public et l'autre pour les membres des Premières Nations signataires du traité. À mon avis, cette approche est très dysfonctionnelle et mauvaise pour la collectivité. Donc, dans ce cas-ci, nous avons décidé de les combiner dans le nouveau régime.

La sénatrice Dyck : Vous avez dit qu'il s'occupait du public et des membres de la bande, ou ai-je mal entendu?

M. Gaudet : Oui.

La sénatrice Dyck : Dans ce cas, comment intégrez-vous les membres du public? Où s'inscrivent-ils dans l'entente sur l'autonomie gouvernementale? C'est ce qui me rend perplexe.

Mr. Gaudet: Under the self-government agreement, they will get to run for office. They will be able to vote for the councilors, but they will not be able to vote for the leader. They'll also receive all the programs and services we deliver under the municipal act. They will receive all the benefits of living in a community.

Senator Dyck: But they are not actually band members?

Mr. Gaudet: No.

Senator Dyck: Interesting. Who determines the band membership?

Mr. Gaudet: The citizens of the government.

Senator Dyck: Is that part of the self-government agreement? Is there a mechanism set up whereby a body determines that?

Mr. Gaudet: It is one component that we kept under the Indian Act, so we will continue to register treaty Indians. Those members registered and recognized by our community will become immediate members of our government.

Senator Dyck: Approximately what proportion now would be band members versus members of the public?

Mr. Gaudet: It's probably about 95 per cent to 5 per cent.

Senator Dyck: Five per cent public?

Mr. Gaudet: Yes.

Senator Dyck: They are benefiting from this agreement.

Mr. Gaudet: Yes.

Senator Dyck: Okay, that sounds good.

Senator Beyak: I read everything and I heard your presentations. I don't have any questions, but I want to congratulate you and tell you what a great example you are to show when people of good faith, spirituality and goodwill work together what they can accomplish. Congratulations — and a beautiful little girl.

The Chair: I have one quick question. You mentioned the transition team: the three senior managers from the Deline First Nation, the land corporation and the housing association. How is that going along? Have they completed the tasks for transition? Do you have the capacity to implement the transition plan, would you say?

Mr. Gaudet: Well, we have the implementation plan and the transition plan. The staff has been working very hard to try to understand the agreement. While we are negotiating, we talked about all types of ideas for models and approaches to delivery and services and how to combine to make the community more efficient and effective when we are delivering. They've been

M. Gaudet : En vertu de l'accord sur l'autonomie gouvernementale, ils pourront se porter candidats. Ils seront en mesure de voter pour les conseillers, mais pas pour le dirigeant. Ils profiteront également de tous les programmes et services que nous offrons en vertu de la loi municipale. Ils profiteront de tous les avantages liés à la vie dans une collectivité.

La sénatrice Dyck : Mais ils ne sont pas membres de la bande?

M. Gaudet : Non.

La sénatrice Dyck : C'est intéressant. Qui détermine les membres de la bande?

M. Gaudet : Les citoyens du gouvernement.

La sénatrice Dyck : Cela fait-il partie de l'entente sur l'autonomie gouvernementale? Y a-t-il un mécanisme établi par lequel un organisme détermine cela?

M. Gaudet : C'est un élément que nous avons conservé en vertu de la Loi sur les Indiens, et nous continuerons donc d'inscrire les Indiens visés par le traité. Ces membres inscrits et reconnus par notre collectivité deviendront immédiatement des membres de notre gouvernement.

La sénatrice Dyck : Quelle est la proportion approximative de membres de la bande comparativement aux membres du public?

M. Gaudet : Cette proportion est probablement de 95 p. 100 comparativement à 5 p. 100.

La sénatrice Dyck : Les membres du public représentent 5 p. 100?

M. Gaudet : Oui.

La sénatrice Dyck : Ils profitent de cette entente.

M. Gaudet : Oui.

La sénatrice Dyck : D'accord. C'est bien.

La sénatrice Beyak : J'ai lu tous les documents et j'ai entendu vos exposés. Je n'ai pas de question, mais j'aimerais vous féliciter et vous dire à quel point vous êtes un bon exemple de ce que peuvent accomplir des gens de bonne foi, des gens spirituels et de bonne volonté lorsqu'ils travaillent ensemble. Félicitations — et c'est une belle petite fille.

Le président : J'ai une brève question. Vous avez mentionné l'équipe de transition, c'est-à-dire les trois gestionnaires principaux de la Première Nation de Deline, la société foncière et l'association d'habitation. Comment cela fonctionne-t-il? Ces gens ont-ils terminé les tâches nécessaires à la transition? À votre avis, avez-vous la capacité de mettre en œuvre le plan de transition?

M. Gaudet : Eh bien, nous avons le plan de mise en œuvre et le plan de transition. Le personnel travaille très fort pour tenter de comprendre l'entente. Pendant les négociations, nous parlons de toutes les idées de modèles et d'approches en matière de prestation de services et de la façon de les combiner pour que la prestation de services à la collectivité soit plus efficace. Ces gens ont collaboré

working closely with us to try to understand all of that. Then they go back into the system and say how to pull it all together to make it work. They are really involved.

Capacity is something that we've tried. We thought it was really important that governments should start working with communities that are close prior to the agreement being finalized because you need to invest in a community to help build capacity. That's one thing that lacks within this whole process. You would love to hit the ground running and have all the benefits of the agreement on day one not 10 to 15 years down the road because you don't have the resources or you haven't built the capacity prior to. That's something that needs to get done.

We haven't had too much support at the end in terms of getting that kind of stuff done. Our team will phase in some of the jurisdictions. We'll deal with the capacity we have today and continue to add as we build. Hopefully, we'll build a stronger relationship with government to show that we're quite capable not only of running this government but also doing things on behalf of other governments.

The Chair: Thank you for the excellent presentations and the dialogue with senators.

We'll move now to the second panel, from the Government of the Northwest Territories. Deline friends are very welcome to remain and there should be some seats available for you. I would ask the representatives of the Government of the Northwest Territories to come forward.

Senator Sibbeston: Mr. Chair, our guests have prepared some documents they would like me to share, but unfortunately they are only in English. If possible, we could distribute them to committee members. It's really information that they have provided and would be helpful.

The Chair: Yes**.** Colleagues, I think Senator Sibbeston is moving that we accept these documents; is that seconded by Senator Tannas?

Senator Tannas: Agreed.

The Chair: Agreed. Please.

I would like to welcome representatives of the Government of the Northwest Territories: Fred Talen, Director Negotiations, Aboriginal Affairs and Intergovernmental Relations; and Ian Blackstock, Legal Counsel. Thank you for being here tonight, gentlemen. We look forward to your presentation, which will be followed by questions from senators.

Fred Talen, Director Negotiations, Aboriginal Affairs and Intergovernmental Relations, Government of the Northwest Territories: Thank you, Mr. Chair, and good evening,

étroitement avec nous pour tenter de comprendre tout cela. Ensuite, ils retournent dans le système et expliquent comment intégrer tous les éléments pour que l'ensemble fonctionne. Ils sont très actifs à cet égard.

La capacité est un élément sur lequel nous nous sommes penchés. Nous jugions qu'il était très important que les gouvernements commencent à collaborer avec les collectivités avant la signature de l'entente, car il faut investir dans une collectivité pour l'aider à renforcer ses capacités. C'est l'une des choses qui manquent dans ce processus. Il serait très bien de pouvoir commencer immédiatement et de profiter de tous les avantages de l'entente dès le premier jour, et non 10 à 15 ans plus tard parce que nous n'avons pas les ressources ou nous n'avons pas renforcé les capacités à l'avance. Cela doit être fait.

Au bout du compte, nous n'avons pas reçu beaucoup d'appui pour accomplir toutes ces tâches. Notre équipe intégrera graduellement certains des territoires. Nous fonctionnerons avec la capacité que nous avons aujourd'hui et nous continuerons de la renforcer à mesure que nous avançons. Nous espérons bâtir une relation plus solide avec le gouvernement, afin de démontrer que nous sommes capables de non seulement diriger ce gouvernement, mais également de faire des choses au nom d'autres gouvernements.

Le président : Je vous remercie de vos excellents exposés et du dialogue que vous avez mené avec les sénateurs.

Nous accueillons maintenant les témoins du deuxième groupe, c'est-à-dire les représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Nos amis de Deline sont invités à rester dans la pièce; nous vous trouverons des places assises. Je demanderais aux représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de s'avancer à la table.

Le sénateur Sibbeston : Monsieur le président, nos invités ont préparé quelques documents qu'ils aimeraient que je distribue, mais malheureusement, ils sont seulement en anglais. Si possible, nous pourrions les distribuer aux membres du comité. Ce sont des renseignements qu'ils ont fournis et qui seraient réellement utiles.

Le président : Oui. Chers collègues, je crois que le sénateur Sibbeston propose que nous acceptions ces documents; est-ce que le sénateur Tannas appuie cette motion?

Le sénateur Tannas : Oui.

Le président : D'accord. Allez-y.

J'aimerais souhaiter la bienvenue aux représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Aujourd'hui, nous accueillons Fred Talen, directeur, Négociations, Affaires autochtones et Relations intergouvernementales, et Ian Blackstock, conseiller juridique. Je vous remercie d'être ici aujourd'hui, messieurs. Nous avons hâte d'entendre votre exposé, qui sera suivi des questions des sénateurs.

Fred Talen, directeur, Négociations, Affaires autochtones et Relations intergouvernementales, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest : Merci, monsieur le président. Bonsoir, honorables

honourable senators. It is my pleasure to be here today on behalf of the Government of the Northwest Territories with my colleague and legal counsel, Ian Blackstock, to answer any questions you may have concerning the Déline Final Self-Government Agreement.

The Government of the Northwest Territories has formally ratified the Déline Final Self-Government Agreement and Tax Treatment Agreement. The Northwest Territories law implementing the Déline Final Self-Government Agreement was unanimously passed by the Legislative Assembly of the Northwest Territories on March 4, 2015, and received Royal Assent on March 12, 2015.

Ratifying the Déline Final Self-Government Agreement advances the priorities of the Seventeenth Legislative Assembly of the Northwest Territories to strengthen relationships with Aboriginal governments. When speaking in the legislative assembly, Premier McLeod of the Northwest Territories remarked on how this agreement is significant for our territory. He stated:

> This was a negotiation process notable for its atmosphere of respect and, again, is something we can all learn from. Based on this experience, we can be confident that the Deline Got'ine Government, when established, will be a solid partner as we work for the people of the Northwest Territories.

The Deline Got'ine Government fulfills the role of an Aboriginal government for the Sahtu, Dene and Metis of Deline for those matters that are internal and integral to their culture and society.

It will also be a public government for all residents of Deline for matters affecting the whole community, including municipal services. The final self-government agreement has been carefully crafted to reconcile public rights and interests with the Aboriginal rights and interests of the Sahtu, Dene and Metis of Deline.

The Déline Final Self-Government Agreement provides the Deline Got'ine Government with responsibilities in the areas of culture, language, education, social services, Deline First Nation citizenship, elections and local government services.

In addition, the agreement consolidates the functions of the charter community of Deline, the municipality, the Deline Land and Financial Corporations — organizations fulfilling land claim responsibilities — and the Deline First Nation band. The benefit of this model is that all these responsibilities, programs and services can be delivered by a single government, which results in increased efficiencies.

sénateurs. Je suis heureux d'être ici aujourd'hui au nom du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest avec mon collègue et conseiller juridique, Ian Blackstock, pour répondre à vos questions sur l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a officiellement ratifié l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et l'accord sur le traitement fiscal de Deline. Le projet de loi des Territoires du Nord-Ouest mettant en œuvre l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest le 4 mars 2015, et il a reçu la sanction royale le 12 mars 2015.

En ratifiant ainsi l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline, la 17e Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest accomplit l'une de ses priorités, soit de resserrer ses liens avec les gouvernements autochtones. Lorsqu'il s'est adressé à l'Assemblée législative, le premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, Bob McLeod, a expliqué pourquoi cet accord est important pour notre histoire en ces mots :

> Ce processus de négociation a été particulier en raison du respect qui régnait. Je crois que nous pouvons en tirer des leçons. Compte tenu de cette expérience, nous sommes convaincus que le gouvernement Gotine de Deline, lorsqu'il sera créé, deviendra un solide partenaire de la population des Territoires du Nord-Ouest.

Le gouvernement Gotine de Deline assumera le rôle d'un gouvernement autochtone pour les Sahtu, Dénés et Métis de Deline dans les dossiers internes ou qui font partie intégrante de leur culture et de leur société.

Il sera également l'administration publique de tous les résidants de Deline pour les affaires qui touchent toute la collectivité, y compris les services municipaux. L'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline a été rédigé minutieusement, afin de concilier les droits et les intérêts du public avec les droits et les intérêts autochtones des Sahtu, Dénés et Métis de Deline.

L'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline confie au gouvernement Gotine de Deline les responsabilités dans les domaines de la culture, de la langue, de l'éducation, des services sociaux, de la citoyenneté de la Première Nation de Deline, des élections et des services gouvernementaux locaux.

De plus, l'accord confirme les fonctions de la communauté à charte de Deline, de la municipalité, des sociétés foncière et financière de Deline — les sociétés qui assument les responsabilités liées aux revendications territoriales — et de la bande de la Première Nation de Deline. L'avantage de ce modèle, c'est que ces responsabilités, programmes et services seront offerts de manière efficace par un seul gouvernement.

The Government of the Northwest Territories beliefs the Déline Final Self-Government Agreement, being the first standalone community-based self-government agreement in the Northwest Territories, sets a positive precedent for other self-government negotiations.

The Government of the Northwest Territories is committed to working with the Deline Got'ine Government and the Government of Canada to implement the Déline Final Self-Government Agreement.

The Chair: I would like to begin with a question relating to something Senator Moore was interested in earlier in the hearing, and it has to do with resource revenue sharing. As I understand it, as part of the 2014 Northwest Territories Lands and Resources Devolution Agreement, the Government of the Northwest Territories agreed to share up to 25 per cent of its portion of resource revenues with signatory Aboriginal governments. The Sahtu Secretariat Incorporated — I think that's what Mr. Gaudet called SSI — is a signatory to the agreement and is entitled to collect a portion of the Government of the Northwest Territories' resource revenues.

I was wondering if you could confirm, first of all, that this is a correct understanding of the impact that will flow through the Sahtu Secretariat to the Deline self-government.

Mr. Talen: You're correct. The Government of the Northwest Territories did commit, as part of the devolution of management of public lands in the Northwest Territories, to share up to 25 per cent of the net fiscal benefit accruing from resource development.

That resource revenue sharing is separate and apart from any of the financial arrangements with the Deline Got'ine Government to finance the self-government agreement. They're separate. They're not put together.

Senator Moore: I have a supplementary to that, because it's a very interesting part of this view.

Mr. Talen, what is the territory that's covered? Is it all the Northwest Territories or is it the portion that's Dene Deline lands under the lands settlement agreement?

The Chair: Do you mean where the resource revenues come from?

Senator Moore: Exactly.

Mr. Talen: The devolution resource revenue sharing comes from resources and revenues accrued from the development of public lands or Crown lands throughout the Northwest Territories.

Senator Moore: So it's the whole territories. It's good to hear. I was wondering if it was restricted.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest croit que l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline, le premier accord qui établit une collectivité autonome dans les Territoires du Nord-Ouest, crée un précédent positif pour les négociations d'autres gouvernements autonomes.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest entend travailler avec le gouvernement Gotine de Deline et le gouvernement du Canada pour mettre en œuvre l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline.

Le président : J'aimerais commencer par poser une question liée à un point soulevé par le sénateur Moore plus tôt au cours de la réunion, et cela concerne le partage des recettes de l'exploitation des ressources. D'après ce que je comprends, dans le cadre de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest de 2014, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a convenu de partager jusqu'à 25 p. 100 de sa part des recettes avec les gouvernements autochtones signataires de l'entente. Le Sahtu Secretariat Incorporated — et je crois que c'est ce que M. Gaudet a appelé le SSI — est signataire de l'entente et a droit de percevoir une partie des recettes de l'exploitation des ressources du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

J'aimerais que vous confirmiez, tout d'abord, que je comprends bien les effets qui seront engendrés, par l'entremise du Sahtu Secretariat Incorporated, sur l'accord sur l'autonomie gouvernementale de Deline.

M. Talen : Vous avez raison. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'est engagé, dans le cadre du transfert de la gestion des terres publiques aux Territoires du Nord-Ouest, à partager jusqu'à 25 p. 100 des retombées financières nettes découlant de l'exploitation des ressources.

Ce partage des recettes de l'exploitation des ressources est distinct de toutes les autres ententes financières conclues avec le gouvernement Gotine de Deline pour financer l'accord sur l'autonomie gouvernementale. Ce sont deux éléments distincts. Ils ne sont pas regroupés.

Le sénateur Moore : J'aimerais poser une question supplémentaire, car c'est très intéressant.

Monsieur Talen, quel est le territoire visé? S'agit-il de tous les Territoires du Nord-Ouest ou s'agit-il de la partie des terres des Dénés de Deline en vertu de l'accord sur les revendications territoriales?

Le président : Voulez-vous savoir d'où viennent les recettes de l'exploitation des ressources?

Le sénateur Moore : Exactement.

M. Talen : Le partage des recettes de l'exploitation des ressources du transfert découle des ressources et des recettes provenant de la mise en valeur des terres publiques ou des terres de la Couronne dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Moore : Il s'agit donc de l'ensemble du territoire. C'est bien d'entendre cela. Je me demandais si c'était restreint.

So up to 25 per cent —

The Chair: No, I think —

Senator Moore: It is agreed to share up to 25 per cent with the signatory, so that is to be divided between the five signatories, including the Deline First Nation? Is it more than five that signed that document in 1993?

Mr. Talen: The devolution agreement and the resource revenue agreements were signed recently, in the last year or so.

The Aboriginal parties who are signatories to the devolution agreement decide among themselves how they will share the resource revenues that are shared with them by the territorial government.

Senator Moore: How many are there? It's more than the five that signed the agreement in 1993.

The Chair: There would be the Gwich'in, the Sahtu, Tlicho, the Inuvialuit —

Senator Sibbeston: And I believe the Sahtu.

Mr. Talen: The Sahtu were signatories. There have been some recent additions. Certain First Nations have signed on —

Senator Moore: Are they to share again on the per capita basis, Mr. Talen?

Mr. Talen: The Aboriginal parties who are signatories to the devolution agreement decide amongst themselves how those revenues that they receive from the territorial government are shared among the signatories to the devolution agreement.

Senator Moore: So it can be up to 25 per cent. Who decides on the percentage and is it done annually? What's the distribution rhythm of this?

Ian Blackstock, Legal Counsel, Justice, Government of the Northwest Territories: The resource revenue sharing agreement was mandated by the devolution agreement, and the parties to it are essentially the regional Aboriginal groups, one of which would be SSI. Deline is one of the five, but they would be entitled only to a portion of SSI's share of the 25 per cent. The agreement says "up to 25 per cent." I stand to be corrected, but I believe essentially it will be 25 per cent.

Senator Moore: Let's say it's less than that. Let's say it's 20 per cent. Who decides? And is it decided on an annual basis so the people involved can plan and budget appropriately and reasonably?

Mr. Blackstock: That would be a matter between the parties to the resource revenue sharing agreement, including the GNWT and the various Aboriginal parties. Most of the parties to the resource revenue sharing agreement are regional groups, such as the Sahtu, the Gwich'in, the Inuvialuit and the Tlicho government, but there is also a provision for smaller community-based groups to sign on. Certain groups in the

Donc, jusqu'à 25 p. 100...

Le président : Non, je pense...

Le sénateur Moore : Il est convenu de partager jusqu'à 25 p. 100 avec la partie signataire, et ce sera donc divisé entre les cinq parties signataires, y compris la Première Nation de Deline? Y a-t-il plus de cinq signataires au document de 1993?

M. Talen : L'accord sur le transfert des responsabilités et les accords sur le partage des recettes de l'exploitation des ressources ont été signés récemment, c'est-à-dire au cours de l'année.

Les parties signataires autochtones de l'accord sur le transfert des responsabilités décident elles-mêmes comment elles partageront les recettes de l'exploitation des ressources qui sont partagées avec elles par le gouvernement territorial.

Le sénateur Moore : Combien y en a-t-il? Il n'y a pas que les cinq signataires de l'accord de 1993.

Le président : Il y a les Gwich'in, les Sahtu, les Tlichos, les Inuvialuits...

Le sénateur Sibbeston : Et les Sahtu, je crois.

M. Talen : Les Sahtu étaient signataires. D'autres se sont ajoutées récemment. En effet, des Premières Nations ont signé...

Le sénateur Moore : Est-ce que le partage se fera encore une fois en fonction du nombre d'habitants, monsieur Talen?

M. Talen : Les parties autochtones signataires de l'Accord sur le transfert des responsabilités décident par elles-mêmes comment les recettes reçues du gouvernement territorial seront partagées parmi les signataires de cet accord.

Le sénateur Moore : Cette proportion peut atteindre 25 p. 100. Qui décide ce pourcentage, et cette décision est-elle prise chaque année? Quel est le rythme de distribution?

Ian Blackstock, conseiller juridique, Justice, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest : L'accord sur le partage des recettes de l'exploitation des ressources a été mandaté par l'Accord sur le transfert des responsabilités, et les parties signataires sont essentiellement les groupes autochtones régionaux, et l'un d'entre eux est le SSI. Deline représente l'un des cinq groupes, mais ses membres n'auraient droit qu'à une portion de la part des 25 p. 100 qui reviennent au SSI. L'accord précise « jusqu'à 25 p. 100 ». Corrigez-moi si je me trompe, mais je crois que ce sera essentiellement 25 p. 100.

Le sénateur Moore : Imaginons que c'est moins que cela. Imaginons que c'est 20 p. 100. Qui prend cette décision? Et cette décision est-elle prise chaque année, afin que les participants puissent planifier et prévoir un budget approprié et raisonnable?

M. Blackstock : Cette question devrait être réglée par les deux parties de l'accord sur le partage des recettes de l'exploitation des ressources, y compris le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les différentes parties autochtones. La plupart des parties de l'accord sur le partage des recettes de l'exploitation des ressources sont des groupes régionaux, notamment les Sahtu, les Gwich'in, les Inuvialuits et le gouvernement Tlicho, mais il y a

Akaitcho Region and the Dehcho Region have also signed on, and there is a formula in the resource revenue sharing agreement that establishes how much each of the signatories to the agreement will receive based on a number of factors including population and a variety of other factors.

But it's also important to realize that the resource revenue sharing agreement is an entirely separate agreement from the Déline Final Self-Government Agreement.

Senator Moore: I understand that. It's very much a living document because there could be additional parties as it moves forward, and there would be ongoing discussions and negotiations on sharing and so on.

Mr. Blackstock: There would be ongoing negotiations, for example, about more parties joining the agreement. Not every Aboriginal group has agreed to be part of the resource revenue sharing agreement yet. We are hopeful they will, but that's a matter for them. However, the 25 per cent of the resource revenues will be split in the accordance with the formula under the resource revenue sharing agreement and Deline, as part of the Sahtu Dene and Metis Comprehensive Land Claim Agreement, represented by SSI, will be entitled to a share of that.

How that is done as far as SSI and the other designated Sahtu organizations go, that's a matter for them, and I'm not privy to it.

The Chair: Senator Dyck, I think you had a question on this.

Senator Dyck: Yes. It says here that the Deline First Nation became the first of five communities to begin negotiations for self-government, and they're also part of the devolution agreement. I'm wondering: Once they have their own self-government agreement, does that enhance their ability to benefit from or participate in the devolution agreement? What effect does it have on that agreement?

Mr. Blackstock: On the devolution agreement?

Senator Dyck: Yes.

Mr. Blackstock: I don't think it has any. As well as being the beneficiaries of the final self-government agreement, they also play the same role as they always did in the Sahtu Dene and Metis Comprehensive Land Claim Agreement. They essentially become the designated Sahtu organization for the Deline district under the comprehensive land claim agreement.

aussi une disposition pour permettre aux petits groupes communautaires de devenir signataires. Certains groupes de la région de l'Akaitcho et la région du Dehcho ont également signé l'accord, et l'accord sur le partage des recettes de l'exploitation des ressources contient une formule qui établit la somme que recevra chacun des signataires de l'accord en fonction de plusieurs facteurs, notamment la population et divers autres facteurs.

Il est toutefois important de savoir que l'accord de partage des recettes provenant des ressources est une entente complètement distincte de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline.

Le sénateur Moore : Je comprends. C'est vraiment un document évolutif car des parties peuvent être ajoutées en cours de route et des discussions et des négociations sur le partage des recettes ont lieu sur une base régulière.

M. Blackstock : Il y aurait des négociations continues, notamment sur l'ajout de parties à l'accord. Ce ne sont pas tous les groupes autochtones qui ont accepté de faire partie de l'accord de partage des recettes provenant des ressources. Nous espérons qu'ils s'y joindront, mais la décision leur revient. Toutefois, les 25 p. 100 des recettes tirées des ressources seront répartis selon la formule prévue dans l'accord de partage des recettes provenant des ressources et l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline, dans le cadre de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu, représentée par le SSI.

Il incombe au SSI et aux autres organismes du Sahtu de décider de la façon dont ils veulent procéder. Je ne prends pas part à cette décision.

Le président : Sénatrice Dyck, je pense que vous aviez une question à ce sujet.

La sénatrice Dyck : Oui. On peut lire ici que la Première Nation de Deline est devenue la première des cinq collectivités à entamer des négociations sur l'autonomie gouvernementale. Ces collectivités font également partie de l'Entente sur le transfert des responsabilités. Je me pose la question suivante : lorsqu'elles auront leur propre accord sur l'autonomie gouvernementale, pourront-elles bénéficier davantage de l'Entente sur le transfert des responsabilités ou y participer davantage? Quelle est l'incidence sur cet accord?

M. Blackstock : Sur l'Entente sur le transfert des responsabilités?

La sénatrice Dyck : Oui.

M. Blackstock : Je ne pense pas qu'il y ait une incidence. En plus d'être les bénéficiaires de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale, elles jouent également le même rôle qu'elles jouaient dans l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu. Elles deviennent essentiellement l'organisme du Sahtu désigné pour le district de Deline dans le cadre de l'Entente sur la revendication territoriale globale.

Senator Dyck: When the other First Nations decide to embark upon self-governing agreements, are they able to access any resources from the devolution agreement to be able to develop their own self-government, or are they two totally separate processes or pools of money?

Mr. Talen: I will try to answer that. That's really a question for those First Nations themselves to decide how they want to use the revenues they have available to them. That's a question for those Aboriginal parties to decide if they want to use revenues they've received, either from the land claim benefits or from devolution, to enhance or provide features to implement their self-government agreement.

Senator Dyck: One final question: Is the 25 per cent that we're talking about for all five? I guess it's five different First Nations? It can't be 25 per cent each because that's 125 per cent.

Mr. Talen: The 25 per cent is 25 per cent of all of the resource revenues that accrue from the development of Crown lands in the Northwest Territories. Up to that 25 per cent is shared with Aboriginal parties who have signed on to the devolution agreement.

The Chair: They would be mostly regions. There is room for communities, but the signatories to date have been mostly regions, groups of communities, rather than individual communities.

Mr. Blackstock: That's correct.

Mr. Talen: There have been four communities, as I understand it, that have signed on. The Smith's Landing First Nation has signed on to devolution, as has the Deninu K'ue First Nation in the Akaitcho area. As well, the Acho Dene Koe First Nation has signed on — they are in the Dehcho — and the K'atlodeeche First Nation, also in the Dehcho.

The Chair: Thank you.

Senator Enverga: Thank you, again. With the implementation of the Deline self-government, can you please provide an overview of the implementation of the Déline Final Self-Government Agreement? What are the roles and responsibilities of the implementation committee? Could you describe it to us, please?

Mr. Talen: The implementation committee will comprise representatives from the Deline Got'ine Government. Today, it includes representatives from the community of Deline, the territorial government and the federal government. The committee is a source of exchanging information. They have some oversight over making sure that obligations in the agreement are being met by the parties and that the expectations are being realized and they are there to assist all parties in meeting their obligations under the land claim

La sénatrice Dyck : Lorsque les autres Premières Nations décident de conclure des accords sur l'autonomie gouvernementale, peuvent-elles avoir accès à des ressources de l'accord sur le transfert des responsabilités pour créer leur propre gouvernement, ou est-ce deux processus ou fonds complètement distincts?

M. Talen : Je vais essayer de répondre à la question. Il serait préférable de la poser aux Premières Nations car elles décident comment elles veulent utiliser les ressources à leur disposition. Elle s'adresse aux parties autochtones car elles doivent décider si elles veulent utiliser les recettes qu'elles ont reçues, qu'elles proviennent des revendications territoriales ou d'un transfert des responsabilités, pour fournir ou accroître les éléments nécessaires pour mettre en œuvre leur accord sur l'autonomie gouvernementale.

La sénatrice Dyck : J'ai une dernière question : les 25 p. 100 des recettes dont nous parlons sont répartis entre les cinq collectivités? Je suppose que ce sont cinq Premières Nations différentes? Elles ne peuvent pas recevoir 25 p. 100 chacune car on arriverait à 125 p. 100.

M. Talen : Il s'agit de 25 p. 100 de toutes les recettes tirées de l'exploitation des terres publiques dans les Territoires du Nord-Ouest. Jusqu'à 25 p. 100 de ces recettes sont partagées avec les parties autochtones qui ont signé l'Entente sur le transfert des responsabilités.

Le président : Ce serait principalement des régions. Les collectivités peuvent devenir partie à ces accords, mais les signataires jusqu'à présent sont surtout des régions, des groupes de collectivités, plutôt que des collectivités.

M. Blackstock : C'est exact.

M. Talen : Si je comprends bien, il y quatre collectivités qui ont signé. La Première Nation de Smith's Landing a signé l'Entente sur le transfert des responsabilités, de même que la Première Nation Deninu Kue dans la région de l'Akaitcho. Il y a aussi la Première Nation Acho Dene Koe et la Première Nation Katlodeeche, qui sont toutes deux dans la région du Dehcho.

Le président : Merci.

Le sénateur Enverga : Merci encore une fois. Compte tenu de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale de Deline, pouvez-vous, s'il vous plaît, nous donner un aperçu de la mise en œuvre de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline? Quels sont les rôles et responsabilités du comité de mise en œuvre? Pourriez-vous nous les décrire, s'il vous plaît?

M. Talen : Le comité de mise en œuvre comprendra des représentants du gouvernement Got'ine de Deline. Il compte actuellement des représentants de la collectivité de Deline, du gouvernement territorial et du gouvernement fédéral. Le comité est une tribune pour échanger des renseignements. Il assure une certaine surveillance pour veiller à ce que les obligations dans l'entente soient respectées par les parties et que les attentes soient satisfaites. Il aide également toutes les parties à respecter leurs obligations en vertu de l'accord sur les revendications

agreement. Their primary role is to provide a conduit for implementation and to assist all parties in implementing the various features of the agreement.

Senator Enverga: Can you give us some timelines, please?

Mr. Talen: Timelines? The implementation committee will formally be created upon ratification of the final agreement, and that is when legislation passes. However, as I understand it, officials from all three parties have been working quite hard. They have negotiated an implementation plan, the financial arrangements, the transition type of documents that were spoken to earlier. So there is already lots of ongoing work. That committee will be formally established upon ratification of the agreement, and then the work will be ongoing.

Senator Enverga: Have there been steps taken to ensure that the Deline will have the necessary financial and human capacity in place to implement the final agreement?

Mr. Talen: Agreements have been negotiated to deal with the financial arrangements, to finance on an annual basis for the first five years. It has been all set out and agreed to, as have a number of other agreements, tax treatment agreements, and how that will all work with regard to own-source revenues of the Deline government, how they will be treated. That work is already laid out for the first five years and after those five years another financial arrangement for a period of time will be negotiated.

Senator Enverga: Are you anticipating any challenges with implementation?

Mr. Talen: I would expect that there will be challenges. I think there is a tremendous amount of work that has to be done. I think the Deline team is working hard to meet those challenges today, and they can certainly count on the territorial government to provide assistance and help them with those challenges as time goes on.

Senator Lovelace Nicholas: It says here that the government is responsible for areas in culture, language, education, social services, nation citizenship, elections and local government services. So I assume there will be taxes, and I'm concerned about the people on social assistance. How will they be able to pay taxes?

Mr. Talen: That's a difficult question for me to answer until the Deline government is formally created on the effective date and enacts legislation. If they pass tax laws or enact any laws regarding social programs or education, it's at that time that we would have information to answer that. I wouldn't have enough information to be able to answer that today because the Deline government hasn't passed their laws yet.

Senator Lovelace Nicholas: Dan, can you answer that question?

territoriales. Son rôle premier consiste à favoriser la mise en œuvre et à aider toutes les parties à appliquer les différentes dispositions de l'accord.

Le sénateur Enverga : Pourriez-vous nous donner les délais, s'il vous plaît?

M. Talen : Les délais? Le comité de mise en œuvre sera officiellement créé lorsque l'accord définitif sera conclu, soit lorsque le projet de loi sera adopté. Toutefois, je sais que les représentants des trois parties travaillent très fort. Ils ont négocié un plan de mise en œuvre, établi les dispositions financières et préparé les documents de transition dont on a parlé plus tôt. Il y a donc déjà beaucoup de travail en cours. Ce comité sera officiellement mis sur pied une fois que l'accord sera ratifié, et les travaux se poursuivront.

Le sénateur Enverga : Des mesures ont-elles été prises pour s'assurer que la Première Nation de Deline aura les ressources financières et humaines voulues pour mettre en œuvre l'accord définitif?

M. Talen : Des accords ont été négociés pour régler les dispositions financières et la question du financement annuel pour les cinq premières années. Tout a été établi et convenu, de même que plusieurs autres accords, des accords sur le traitement fiscal, et la façon de procéder relativement aux recettes du gouvernement de la Première Nation de Deline. Les travaux sont déjà prévus pour les cinq premières années, après quoi un autre accord financier pour une période donnée sera négocié.

Le sénateur Enverga : Anticipez-vous des difficultés dans le cadre de la mise en œuvre?

M. Talen : Je m'attends à ce qu'il y en aura. Je pense qu'il y a encore beaucoup de travail à faire. Les responsables de la Première Nation de Deline ne ménagent aucun effort pour relever ces défis, et ils peuvent certainement compter sur le gouvernement territorial pour leur offrir du soutien et les aider à surmonter ces difficultés en cours de route.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Il est indiqué ici que le gouvernement est responsable de la culture, de la langue, de l'éducation, des services sociaux, de la citoyenneté, des élections et des services publics locaux. J'imagine que des impôts seront perçus, et je m'inquiète pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Comment pourront-ils payer des impôts?

M. Talen : Il m'est difficile de répondre à cette question avant que le gouvernement de la Première Nation de Deline soit officiellement créé à la date prévue et que la loi soit adoptée. S'il adopte des lois fiscales ou des lois concernant les programmes sociaux ou l'éducation, nous aurons alors les renseignements pour répondre à cette question. Je n'ai pas suffisamment d'informations pour pouvoir vous répondre aujourd'hui car le gouvernement de la Première Nation de Deline n'a pas encore adopté de lois.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Dan, pouvez-vous répondre à cette question?

Mr. Gaudet: Thank you. Good question. With the way the government model is set up and the tax regimes that are established, all of our beneficiaries or all of the people that work in the community will enter into tax agreements with the territorial and federal government, and all the payroll tax will get paid back to the Deline Got'ine Government. So it will go to Revenue Canada and Revenue Canada will write us a cheque and send it back to us. That helps us to try to get people off of social welfare and into some type of training or education. It also helps and encourages us to create an economy so that we can to try to get people off of social welfare.

We have been talking about it for years. We have been trying to create an economy, but it's difficult when you don't have all of the departments focused on, and the resources focused on, trying to do that. That's one of our biggest difficulties. That's what we would like to do.

Senator Lovelace Nicholas: One more question, chair. Why do agreements like this between the governments and Aboriginal people to get this far take so long?

The Chair: Good question.

Senator Dyck: Too many lawyers.

Mr. Talen: It's a very good question. We would like it to go faster. This was the first agreement. In many ways, these negotiations broke trail and provide a really positive model and precedents for other negotiations in the Northwest Territories. It's a complex agreement. It deals with a number of matters and requires a fair bit of delicacy to balance a number of unique features. This comes after the land claim agreement. So the agreement here is intended to be a treaty, but we didn't want to change any of the features of the land claim agreement. So we had to build that in, including some of the responsibilities of the Deline government for matters under the land claim. It covers a large range of subjects, jurisdictions and responsibilities. We wanted to get it right and it took that amount of time.

The Chair: Mr. Gaudet, you've been there since the beginning. With the agreement of the territorial government witnesses, maybe you could try to answer that question.

Mr. Gaudet: Yes. I think there's fear. I don't know. I can't really speak for the government. I think there's a fear that Aboriginal groups negotiating self-government want to be sovereign and don't want to be part of the country.

I can only speak about our case, but the reality is quite the opposite; we want to be part of this country and part of the Northwest Territories. We want to work with Canada. The first thing we have to get rid of is the fear.

M. Gaudet : Merci. C'est une bonne question. Compte tenu de la façon dont le modèle du gouvernement et les régimes fiscaux sont établis, tous nos bénéficiaires ou toutes les personnes qui travaillent dans la collectivité conviendront des conventions fiscales avec le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial, et toutes les charges sociales seront versées au gouvernement Got'ine de Deline. Les recettes iront à Revenu Canada, qui nous fera ensuite un chèque. Cet argent nous permet d'aider les gens à ne plus dépendre de l'aide sociale et à suivre une formation ou à obtenir une éducation. Cela nous aide et nous encourage également à créer une économie pour que nous puissions essayer d'aider les gens à quitter les rangs des assistés sociaux.

Nous en discutons depuis des années. Nous avons essayé de créer une économie, mais c'est difficile lorsqu'on n'a pas la participation de tous les ministres et les ressources nécessaires pour y parvenir. C'est l'une de nos plus grandes difficultés. C'est ce que nous aimerions faire.

La sénatrice Lovelace Nicholas : J'ai une dernière question, monsieur le président. Pourquoi faut-il autant de temps pour conclure des accords comme celui-là entre les gouvernements et les peuples autochtones?

Le président : C'est une bonne question.

La sénatrice Dyck : Il y a trop d'avocats.

M. Talen : C'est une excellente question. Nous aimerions accélérer le processus. C'était le premier accord. À bien des égards, ces négociations ont permis de créer un modèle très positif et un précédent pour d'autres négociations dans les Territoires du Nord-Ouest. C'est un accord complexe. Il porte sur de nombreuses questions et il faut beaucoup de minutie pour équilibrer le tout. Cet accord a été conclu après l'accord sur les revendications territoriales. L'accord est conçu pour être un traité, mais nous ne voulions changer aucune disposition de l'accord sur les revendications territoriales. Nous avons dû inclure cet aspect, dont certaines des responsabilités du gouvernement de la Première Nation de Deline pour les questions relevant de l'accord sur les revendications territoriales. Il couvre un vaste éventail de sujets, de compétences et de responsabilités. Nous voulions bien faire les choses, ce qui a pris du temps.

Le président : Monsieur Gaudet, vous êtes ici depuis le début. Avec l'aide des témoins du gouvernement territorial, vous pourriez peut-être essayer de répondre à cette question.

M. Gaudet : Oui. Je pense qu'on a peur. Je ne sais pas. Je ne peux pas vraiment parler pour le gouvernement. Je pense que ce que l'on craint, c'est que les groupes autochtones qui négocient l'autonomie gouvernementale veulent être souverains et ne veulent pas faire partie du pays.

Je peux seulement parler de notre cas, mais c'est tout à fait le contraire. Nous voulons faire partie du pays et des Territoires du Nord-Ouest. Nous voulons travailler avec le Canada. La première chose que nous devons faire disparaître, c'est la crainte.

The second thing is sometimes we look too hard for certainty. Everybody wants to know exactly what everything is going to look like, smell like and taste like before they can agree. Even in the Aboriginal case, we want everything, but it's unrealistic to think that way. It would be ideal if we were allowed to negotiate and then come back later and finish up but use this to start going, to start building capacity and governing ourselves and develop working relationships with the government. Show us it can be done and we will give you more responsibility later. I think that would really speed up many of these agreements and get them done because the reality of what we are doing is negotiating governments that are going to have to change with time, and we should recognize that.

The Chair: Thank you. On that note, I think it's appropriate to ask the territorial government witnesses — this is really a living agreement, and I understand Chapter 26 outlines a process for reviewing and amending the agreement.

Could you please explain the process by which the Déline Final Self-Government Agreement may be reviewed or amended, please?

Mr. Talen: Sure. I think it's important to know that this is supposed to be a living document. We've negotiated it for today; however, in 40 or 50 years or some longer time frame, it may be difficult to forecast the pressures and demands on the community or what circumstances may present themselves.

The review and amendment chapter does several things. It allows any party to propose to the other parties to sit down and look at the future of the agreement and then hopefully have a conversation in good faith about whatever issues are there and discuss whether or not amendments should be made to the agreement to address that concern. If amendments are to be made, the agreement lays out a process required to amend and requires the consent of all three parties — Canada, the Government of the Northwest Territories and the Deline government — to amend the agreement.

The Chair: Is there a dispute resolution mechanism built in?

Mr. Talen: Yes, there is. There is a dispute resolution chapter, which is at Chapter 27 of the agreement. It provides a way for the parties to formally discuss disputes they have regarding the interpretation, application or implementation of the final self-government agreement.

The Chair: Thank you.

Senator Raine: Thank you. Maybe I should have asked this earlier to the Deline group. I don't understand; what is the form of land tenure in the Northwest Territories? Are people able to own their own property in these communities or is it held in common?

Mr. Talen: Tenure in the Northwest Territories varies a little bit from community to community. In Deline, land is either held in fee simple title or it's leased from whoever owns it or has title. In some cases, that may be the territorial government. It may be

La deuxième chose, c'est que nous cherchons parfois trop à avoir des certitudes. Tout le monde veut savoir exactement ce qui se passera avant de conclure une entente. Même avec les Autochtones, nous voulons tout, mais il est irréaliste de penser de la sorte. Il serait idéal si nous pouvions négocier, puis revenir plus tard, mais il faut commencer à renforcer les capacités, à nous gouverner nous-mêmes et à établir des relations de travail avec le gouvernement. Montrez-nous que c'est possible, et nous vous confierons plus de responsabilités plus tard. Je pense que cette façon de faire accélérerait vraiment la négociation et la mise en œuvre de ces accords car nous négocions des gouvernements qui vont changer au fil du temps, ce que nous devrions reconnaître.

Le président : Merci. Sur ce, je pense qu'il est approprié de s'adresser aux témoins du gouvernement territorial. Il s'agit vraiment d'un accord évolutif, et je sais que le chapitre 26 décrit un processus pour passer en revue et modifier l'accord.

Pourriez-vous expliquer le processus à suivre pour que l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline soit examiné ou modifié, s'il vous plaît?

M. Talen : D'accord. Je pense qu'il est important de savoir que c'est censé être un document évolutif. Nous l'avons négocié pour aujourd'hui, mais dans 40 ou 50 ans, voire plus, il pourrait être difficile de prévoir les pressions qui pèseront sur la collectivité, les exigences à respecter ou les circonstances.

Le chapitre portant sur l'examen et la modification fait plusieurs choses. Il permet à toutes les parties de proposer aux autres parties de songer au futur de l'accord, d'avoir une conversation de bonne foi sur les problèmes et de discuter si des modifications devraient être apportées pour régler ces problèmes. Si des modifications sont apportées, l'accord établit un processus à suivre et exige le consentement des trois parties — le Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement de la Première Nation de Deline.

Le président : L'accord prévoit-il un mécanisme de règlement des différends?

M. Talen : Oui. Il y a un chapitre sur le règlement des différends, le chapitre 27. Il offre aux parties une façon de discuter officiellement des différends qu'elles ont quant à l'interprétation, à l'application ou à la mise en œuvre de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale.

Le président : Merci.

La sénatrice Raine : Merci. J'aurais peut-être dû poser la question plus tôt aux témoins de la Première Nation de Deline. Je ne comprends pas le régime foncier dans les Territoires du Nord-Ouest. Les gens peuvent-ils être propriétaires dans ces collectivités, ou les propriétés sont-elles détenues en commun?

M. Talen : Le régime foncier dans les Territoires du Nord-Ouest varie un peu d'une collectivité à l'autre. Dans la Première Nation de Deline, les propriétés sont soit détenues en fief simple, soit elles sont louées au propriétaire ou au détenteur du titre.

the charter community of Deline today — they own some land — or the land corporation has fee simple title lands in Deline. In many ways, it's similar to other Canadian municipalities.

The Chair: Okay. Hearing no further questions, I'd like to thank the witnesses very much for your helpful presentations.

Colleagues, again, if we could do a smooth transition to our witnesses from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, the Department of Justice and the Department of Finance Canada, it will allow us to complete this ambitious agenda in a timely manner. I'd ask you to please remain in your seats and we'll do a quick transition.

I'll introduce our final panel as they are getting settled. From Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, we have Janine Dunlop, Senior Director, Northwest Territories Directorate; and Ian Hamilton, Senior Negotiator, Northwest Territories Directorate.

From the Department of Finance Canada, we have Sara Gill, Senior Tax Policy Officer, Aboriginal Tax Policy Section; and Annie Carrier, Principal Manager, Intergovernmental Tax Policy, Evaluation and Research Division.

From the Department of Justice Canada, we have Daniel Pagowski, Counsel, Negotiations and Northern Affairs; and MaryJean Rolando, Counsel, Negotiations and Northern Affairs.

Thank you all for being here tonight and for waiting for this panel to begin. Ms. Dunlop, please proceed.

Janine Dunlop, Senior Director, Northwest Territories Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: Thank you, Mr. Chair. Good evening, honourable senators. It's my pleasure to be here today on behalf of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada with my colleagues from the Department of Finance and Justice Canada.

The Déline Final Self-Government Agreement represents the most recent example of the Government of Canada working in partnership with Aboriginal groups, territories and provinces to achieve lasting, meaningful and workable reconciliation arrangements.

As you have heard this evening, these negotiations have always been conducted in a respectful manner, which has allowed us to understand, appreciate and balance the perspectives that each party brings to the negotiation table. We would like to express our appreciation to Deline and to the Government of the Northwest Territories for their hard work and collaboration in this achievement together.

Dans certains cas, le gouvernement territorial est le propriétaire. Ce peut-être la collectivité de Deline — qui est propriétaire de certaines terres — ou la société foncière qui possèdent des terres en fief simple. À bien des égards, c'est semblable à ce qui se fait dans d'autres municipalités canadiennes.

Le président : D'accord. Comme personne ne semble vouloir poser d'autres questions, j'aimerais remercier sincèrement les témoins des exposés utiles qu'ils ont faits.

Chers collègues, si nous pouvons tout de suite accueillir nos témoins d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, du ministère de la Justice et du ministère des Finances, nous pourrons discuter de tous les points à l'ordre du jour dans un délai raisonnable. Je vous demanderais de bien vouloir rester à vos places, et nous allons faire le changement de témoins rapidement.

Je vais vous présenter notre dernier groupe de témoins qui sont en train de s'installer. D'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, nous accueillons Janine Dunlop, directrice principale, Direction des Territoires du Nord-Ouest, et Ian Hamilton, négociateur principal, Direction des Territoires du Nord-Ouest.

Du ministère des Finances du Canada, nous recevons Sara Gill, agente principale de la politique de l'impôt, Section de la politique fiscale autochtone, et Annie Carrier, gestionnaire principale, Division de la politique fiscale intergouvernementale, de l'évaluation et de la recherche.

Du ministère de la Justice du Canada, nous accueillons Daniel Pagowski, avocat, Négociations et Affaires du Nord, et MaryJean Rolando, avocate, Négociations et Affaires du Nord.

Merci à tous d'être ici ce soir et d'avoir attendu votre tour. Madame Dunlop, vous pouvez commencer.

Janine Dunlop, directrice principale, Direction des Territoires du Nord-Ouest, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada : Merci, monsieur le président. Bonsoir, honorables sénateurs. Je suis ravie d'être ici au nom d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada en compagnie de mes collègues du ministère des Finances et de Justice Canada.

L'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline est l'exemple le plus récent de partenariat entre le gouvernement du Canada, les groupes autochtones, les territoires et les provinces pour conclure des accords de réconciliation durables, sensées et applicables.

Comme vous l'avez entendu ce soir, ces négociations ont toujours été menées de façon respectueuse, ce qui nous a permis de comprendre les perspectives que chacune des parties présente à la table des négociations. Nous aimerions exprimer notre reconnaissance à la Première Nation de Deline et au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour tous leurs efforts et leur collaboration en vue de conclure cet accord.

The signing of the Deline agreement comes amidst several other recent negotiation milestone achievements in the Northwest Territories and is indicative of the readiness of Aboriginal groups in the Northwest Territories to move forward in building healthy, successful communities of the vibrant North and a strong and prosperous Canada.

Deline citizens demonstrated strong support of this vision when they ratified the Deline agreement in March 2014, and this support was echoed by the unanimous passage of implementing legislation by the Legislative Assembly of the Northwest Territories.

As you are aware, the context in Aboriginal communities in the Northwest Territories differs from the situation south of the sixtieth parallel, given in most cases the absence of reserves, open and public communities and the existence of municipal governments under territorial legislation in parallel to band structures under the Indian Act. As a result, the federal inherent rights policy envisions and allows to bring together Aboriginal and public governance functions within self-government arrangements in the Northwest Territories.

The Deline agreement upholds the inherent rights policy vision in that it merges and streamlines with the new Deline Got'ine government, the three existing governing structures, with safeguarding provisions to balance Aboriginal and public interests.

The Deline agreement further empowers the community with modern law-making authorities over matters such as local services, education, income support, adoption, child and family services, social housing, settlement lands and language and culture, comparable to other modern self-government agreements in the Northwest Territories and across Canada.

Should this bill be passed, the Government of Canada is committed to continuing to work with the new Deline Got'ine Government and the Government of the Northwest Territories as we move toward the effective date of the Deline agreement and into the future as the agreement is implemented.

The Chair: Thank you very much for that presentation and to all of you for being available to answer various questions that might come up. I will begin with Senator Tannas.

Senator Tannas: Thank you. A question following up a little bit on what Senator Lovelace Nicholas was asking the previous witnesses.

La signature de cet accord est l'une de plusieurs autres récentes réalisations marquantes dans les Territoires du Nord-Ouest et montre que les groupes autochtones dans le territoire sont prêts à bâtir des collectivités du Nord florissantes, dynamiques et en santé, et un Canada fort et prospère.

Les citoyens de Deline ont montré qu'ils appuient fermement cette vision lorsqu'ils ont ratifié l'accord sur l'autonomie gouvernementale de Deline en mars 2014. On a vu de nouveau cet appui lors de l'adoption unanime de la loi par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

Comme vous le savez, la situation dans les collectivités autochtones des Territoires du Nord-Ouest est différente de celle dans les collectivités au sud du 60^{e} parallèle, bien souvent en raison de l'absence de réserves, de collectivités ouvertes et publiques et de l'existence d'administrations municipales assujetties à des lois territoriales et à des structures de bande régies par la Loi sur les Indiens. Par conséquent, la politique fédérale sur les droits inhérents prévoit regrouper les fonctions de gouvernance des Autochtones et du secteur public dans des accords sur l'autonomie gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest.

L'accord de Deline maintient la vision stratégique des droits inhérents, en ce sens qu'il fusionne les trois structures de gouvernance existantes pour former le nouveau gouvernement Gotine de Deline, grâce à des dispositions de garantie qui visent à concilier les intérêts autochtones avec les intérêts du public.

De plus, l'accord de Deline habilite la collectivité en lui conférant des pouvoirs législatifs modernes relativement à des domaines comme les services locaux, l'éducation, le soutien du revenu, l'adoption, les services à l'enfance et à la famille, le logement social, les terres désignées ainsi que la langue et la culture, au même titre que d'autres accords modernes sur l'autonomie gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest et ailleurs au Canada.

Advenant l'adoption du projet de loi, le gouvernement du Canada est résolu à poursuivre la collaboration avec le nouveau gouvernement de Deline et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'accord de Deline, ainsi que par la suite, à mesure que l'accord sera mis en œuvre.

Le président : Merci beaucoup de cet exposé, et merci infiniment à vous tous d'être ici pour répondre aux diverses questions que nous pourrions avoir. Je vais commencer par le sénateur Tannas.

Le sénateur Tannas : Merci. Ma question s'inscrit un peu dans le prolongement de celle que la sénatrice Lovelace Nicholas a posée aux témoins précédents.

We've heard that this agreement is a model, a potential template for future agreements. Surely not all communities have persistent people like Dan-Dan to spend 19 years on deals. Do you see the potential for the work that has been done by this community to actually, in years, save other communities?

Mr. Gaudet also mentioned this idea of an interim step, to get some of the things negotiated early and let the community start governing with this much while the rest is negotiated. Do you think that's something that could even shave some additional years off, allow for capacity building to take place and so on?

Ian Hamilton, Senior Negotiator, Northwest Territories Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: Thank you, senator. To answer your first question, I think we are already seeing the direct result of the achievement of the Deline agreement. I'm also fortunate enough to have the other four communities within my scope of negotiation files, and so I can attest directly to the progress of negotiation at each of those four other tables.

We've been able to reach draft agreements in principle and certainly one with the community of Tulita. We've just — in fact, within the last few weeks — achieved that draft. We are about to go out on consultations for it. We are getting quite close with the community of Norman Wells, the Norman Wells Land Corporation in particular. We are a little bit further back with the communities of Colville Lake and Fort Good Hope.

I can certainly attest very directly that, for example, the two draft agreements in principle that we've either achieved or come close on have benefited directly from final agreement language that we see in the Deline agreement. Already, our experience is showing that the pace of these negotiations within the Sahtu region certainly has been speeded up quite considerably by the achievement of this agreement.

As regards phase implementation, generally the Government of Canada's approach in these negotiations nationally has generally been to negotiate the full suite of jurisdictions, knowing that while the governments will hold those jurisdictions right from the outset of the effective date, it's their choice as to when they choose to implement those jurisdictions. We've seen that pattern take shape across the country, where in fact many of the self-government agreements that have been put into place have not taken up their full array of jurisdictions as yet. They are doing so very gradually and carefully — very prudently, I would argue — as they develop the capacity to do so.

Senator Tannas: Thank you.

Nous avons entendu dire que cet accord établit un cadre qui pourra servir de modèle pour d'autres accords à l'avenir. Bien entendu, ce ne sont pas toutes les collectivités qui ont des gens aussi persévérants que Dan-Dan pour passer 19 ans à négocier des ententes. Selon vous, le travail accompli par cette collectivité permettra-t-il réellement de sauver d'autres collectivités au fil du temps?

M. Gaudet a également parlé de l'idée d'une mesure provisoire, qui consiste à négocier certains points dès le départ afin de permettre à la collectivité de commencer à les régir, pendant qu'on travaille à négocier tout le reste. D'après vous, cette approche permettra-t-elle d'enlever quelques années de plus et de renforcer les capacités, et cetera?

Ian Hamilton, négociateur principal, Direction des Territoires du Nord-Ouest, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada : Merci, sénateur. Pour répondre à votre première question, je pense que nous voyons déjà le résultat direct de l'accord de Deline. J'ai aussi la chance de m'occuper des quatre autres collectivités dans le cadre de mes fonctions, et je peux attester directement du progrès des négociations pour chacune d'entre elles.

Ainsi, nous avons pu conclure des accords de principe préliminaires, notamment avec la collectivité de Tulita. Nous venons justement d'élaborer une ébauche — en fait, c'était il y a quelques semaines. Nous nous apprêtons à lancer des consultations à ce sujet. Nous y sommes presque dans le cas de la collectivité de Norman Wells, plus précisément de la Société de gestion des terres de Norman Wells. Toutefois, nous tirons un peu de l'arrière en ce qui concerne les collectivités de Colville Lake et de Fort Good Hope.

Je peux certes attester, par exemple, que les deux accords de principe préliminaires que nous avons presque terminés s'inspirent directement du libellé définitif de l'accord de Deline. Notre expérience montre déjà que la conclusion de cet accord a nettement accéléré le rythme de ces négociations dans la région du Sahtu.

Pour ce qui est de la mise en œuvre graduelle, de façon générale, dans le cadre de ces négociations à l'échelle nationale, le gouvernement du Canada a adopté une approche qui consiste à négocier la série complète des compétences, sachant que même si les gouvernements assumeront ces responsabilités dès la date d'entrée en vigueur, ce sera à eux de choisir quand les mettre en œuvre. Nous avons observé cette tendance partout au pays : en fait, dans le cas de bon nombre des accords sur l'autonomie gouvernementale qui ont été mis en place, la gamme complète des compétences n'a pas encore été mise en œuvre. Les gouvernements s'y prennent très graduellement et très rigoureusement — je dirais même très prudemment —, au fur et à mesure qu'ils acquièrent les capacités voulues.

Le sénateur Tannas : Merci.

The Chair: Tulita would be the closest community to Deline, so maybe they got inspired by Deline's success.

Mr. Hamilton: It may well be.

Senator Raine: I would like to ask a few questions about the way the taxation works. Right now, the residents of Deline are paying taxes because it's not a reserve. In our notes, it says once this agreement is in place, they will give up their tax-exempt status. But I understand that's for Deline citizens who are residing on a reserve somewhere else?

Sara Gill, Senior Tax Policy Officer, Aboriginal Tax Policy Section, Department of Finance Canada: Or making purchases on a reserve. For example, a Deline person who resides in Deline, if that person were to make a purchase on a reserve in Canada, they would currently be exempt from the GST or sales tax.

Senator Ringuette: Because they have Indian status under the Indian Act?

Ms. Gill: That's right. Or if they were working on another reserve, they would be exempt from income tax on that income.

Senator Raine: Once this goes through, all Deline citizens, regardless of where they live, will be giving up that tax-free status and paying taxes where they live, or will all their taxes always go to the Deline community?

Ms. Gill: Yes, they'll give up the tax exemption after a transition period, so eight years for sales taxes and other transaction taxes; twelve years for income taxes and property taxes. But under the Déline Final Self-Government Agreement, the Deline Got'ine Government has the power to tax Deline First Nation citizens. The agreement says they may negotiate with the Government of Canada or Government of the Northwest Territories regarding the taxation of other persons in Deline, and also regarding the coordination of their taxes with federal and territorial taxes.

In practice, what that means is that while the Government of Canada is prepared to negotiate agreements with Deline that will enable them to have their own GST and their own personal income tax from the beginning, or as soon as we can get those agreements in place. And under those agreements, Deline would have its own GST that applies to all consumption in Deline and settlement lands in the Deline district. Personal income tax would apply to all persons residing in that area as well whether or not they are Deline First Nation citizens or other persons. Then those taxes would be administered by Canada Revenue Agency and then Canada would pay the cheque back to Deline.

Le président : Puisque Tulita est la collectivité la plus proche de Deline, il se peut que le succès de Deline lui ait servi de source d'inspiration.

M. Hamilton : C'est fort possible.

La sénatrice Raine : J'aimerais poser quelques questions sur le régime fiscal. À l'heure actuelle, les résidants de Deline paient des taxes et des impôts parce qu'il ne s'agit pas d'une réserve. D'après nos notes, une fois que cet accord entrera en vigueur, ces gens n'auront plus droit à l'exemption fiscale. Mais, si je comprends bien, ce changement s'applique aux citoyens de Deline qui vivent dans une réserve à un autre endroit, n'est-ce pas?

Sara Gill, agente principale de la politique de l'impôt, Section de la politique fiscale autochtone, ministère des Finances Canada : Ou à ceux qui font des achats dans une réserve. Par exemple, à l'heure actuelle, si un membre local de la Première Nation de Deline fait un achat dans une réserve au Canada, il est exempté de la TPS ou de la taxe de vente.

La sénatrice Ringuette : Parce qu'il a le statut d'Indien aux termes de la Loi sur les Indiens?

Mme Gill : Voilà. Ou encore, s'il travaille dans une autre réserve, il est exonéré de l'impôt sur le revenu.

La sénatrice Raine : Cependant, une fois que le projet de loi sera adopté, tous les citoyens de Deline, peu importe leur lieu de résidence, renonceront à l'exemption fiscale : paieront-ils des impôts là où ils habitent, ou est-ce que leurs impôts seront toujours versés à la collectivité de Deline?

Mme Gill : Oui, ils renonceront à l'exemption fiscale après une période de transition : 8 ans pour les taxes de vente et les autres taxes sur les transactions et 12 ans pour l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier. Mais, en vertu de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline, le gouvernement Gotine de Deline a le pouvoir d'imposer les citoyens de la Première Nation de Deline. L'accord dit que le gouvernement Gotine de Deline peut négocier avec le gouvernement du Canada ou le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour déterminer comment imposer les autres résidants de Deline et comment coordonner les impôts locaux avec ceux des gouvernements fédéral et territorial.

En pratique, cela signifie que le gouvernement du Canada est disposé à négocier des ententes avec Deline, ententes qui lui permettront d'avoir sa propre TPS et son propre impôt sur le revenu des particuliers dès le début ou dès que nous pourrons mettre en place de telles ententes. Et aux termes de ces ententes, Deline aurait sa propre TPS qui s'appliquerait à toute consommation dans la région de Deline et sur les terres désignées dans le district de Deline. L'impôt sur le revenu des particuliers s'appliquerait à tous les résidants de cette région, qu'ils soient ou non membres de la Première Nation de Deline. Ces impôts seraient administrés par l'Agence du revenu du Canada, et le Canada remettrait ensuite le chèque à Deline.

The self-government agreement does not provide for those arrangements, but it provides that the parties may enter into those arrangements, and it's contemplated they will.

Senator Raine: If you are a citizen of the Deline Got'ine First Nation or self-government, but you're not living on reserve — because quite a few of your citizens don't — will their income tax go to Deline First Nation or to wherever they are living?

Ms. Gill: It won't go to Deline. They will pay to the federal government and the province or territory where they are living. It's only the people within Deline that are paying their taxes to the Deline.

The Chair: Thank you. It's great that we have a senior tax policy person with us tonight.

Senator Enverga: I would like to go back to the Indian Act. Can you please discuss the nature of the application of the Indian Act under the Déline Final Self-Government Agreement? What is the time frame in which the Indian Act would be phased out for this particular agreement?

Mr. Hamilton: The primary application of the Indian Act is essentially for statistical or program purposes. If a person is eligible to have status under the Indian Act or has status under the Indian Act, they continue to be registered and eligible to receive programs and services offered by the Government of Canada that are not rolled into the financing arrangement that we've reached through this self-government agreement. They continue to remain eligible. The Government of Canada does not want to do those people out of those services, or the opportunity to have those services and remain eligible for those services. That's a primary linkage there. Also, for statistical purposes, there are benefits to shaping programs by the availability of data. There is a desirability to retain that capacity as well.

Senator Enverga: Are you saying the Indian Act will continue to apply with certain provisions? What provisions of the Indian Act will continue to apply?

Mr. Hamilton: It's primarily the provisions that relate to eligibility and registration under the Indian Act. Those are the provisions that would remain, noting Mr. Gaudet's comments earlier that currently many of the Northern communities are only using probably some smaller subset of the Indian Act because of the implementation of municipal-type governments and the delivery of programs and services either by the municipalities or by the territorial government. The status quo is such that the application of the act is already reduced compared to when we see situations South of Sixty on reserve.

L'accord sur l'autonomie gouvernementale n'inclut pas ce genre de dispositions, mais il précise que les parties peuvent conclure de telles ententes, chose qu'elles envisagent de faire.

La sénatrice Raine : Si vous êtes un citoyen de la Première Nation de Deline ou du gouvernement autonome Gotine de Deline, mais que vous ne vivez pas dans une réserve — comme c'est le cas de bon nombre de vos citoyens —, l'impôt sur le revenu sera-t-il versé à la Première Nation de Deline ou au gouvernement local?

Mme Gill : L'impôt ne sera pas versé à Deline, mais plutôt au gouvernement fédéral et à la province ou au territoire où vit la personne. Seuls les résidants de Deline paieront des impôts au gouvernement de Deline.

Le président : Merci. C'est bien d'avoir ici une spécialiste de la politique fiscale.

Le sénateur Enverga : J'aimerais revenir à la Loi sur les Indiens. Pouvez-vous nous parler de la nature de l'application de la Loi sur les Indiens dans le cadre de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline? Sur quelle période la Loi sur les Indiens cessera-t-elle de s'appliquer graduellement à cet accord particulier?

M. Hamilton : L'application principale de la Loi sur les Indiens sert essentiellement à établir des statistiques ou à définir les besoins de programmes. Si une personne est admissible au statut en vertu de la Loi sur les Indiens ou si elle possède déjà le statut aux termes de cette loi, elle continuera d'être inscrite en tant que telle et d'avoir droit aux programmes et services qui sont offerts par le gouvernement du Canada, mais qui ne sont pas inclus dans l'entente de financement que nous avons conclue dans le cadre de cet accord sur l'autonomie gouvernementale. Bref, la personne continuera d'y être admissible. Le gouvernement du Canada ne veut pas que ces gens soient exclus de ces services ou qu'ils n'aient plus l'occasion d'en bénéficier et d'y être admissibles. C'est un élément charnière. Par ailleurs, sur le plan statistique, il est avantageux de façonner des programmes en fonction des données disponibles. Le maintien de cette capacité est donc également souhaitable.

Le sénateur Enverga : Êtes-vous en train de dire que certaines dispositions de la Loi sur les Indiens continueront de s'appliquer? Le cas échéant, lesquelles?

M. Hamilton : Il s'agit principalement des dispositions de la Loi sur les Indiens qui portent sur l'admissibilité et l'inscription. Ces dispositions resteraient en vigueur, et je rappelle ce que M. Gaudet a dit tout à l'heure, à savoir que dans l'état actuel des choses, de nombreuses collectivités du Nord n'utilisent probablement qu'une petite partie de la Loi sur les Indiens parce qu'elles mettent en œuvre des gouvernements de type municipal et parce que les programmes et services sont offerts par les municipalités ou par le gouvernement territorial. Le statu quo fait en sorte que l'application de la loi est déjà réduite, comparativement à la situation qui prévaut dans les réserves situées au sud du 60^{e} parallèle.

For example, all the bylaw-making authorities that bands would have on reserves South of Sixty, none of those are in place in the North except for where reserves apply. There are only two reserves in the entire Northwest Territories. The application of the Indian Act now is limited. It will be further reduced to the provisions that relate to the registration and eligibility under the Indian Act to be a status Indian.

Senator Enverga: For all your negotiation with Deline and the territories, can you tell me what the benefits are from your perspective and the perspective of the Deline First Nation? Can you tell me what the advantage is for the federal government or for all the territories and what the advantage is for the Deline?

Mr. Hamilton: Sure. First of all, it's important to note that through these negotiations Canada is meeting its commitments to negotiate self-government agreements at the community level, as was contemplated in the Sahtu land claim agreement of 1993. It's important that we uphold those commitments and meet them. That's certainly a benefit.

Canada, along with the other parties to the Deline agreement, gains legal certainty with respect to the self-government rights of the Sahtu, Dene and Metis of Deline. There is a legal certainty component that we seek essentially in all modern treaties, whether land claims or self-government. If they become treaties we are seeking that legal certainty so that there is legal certainty not only for the Government of Canada but for all parties and all external bodies operating in the Northwest Territories, companies and so on. Everybody knows what the regime is. That's a positive benefit for investment and all the things that flow from that.

The Deline agreement will certainly create opportunities for economic growth, development, stability and, as I mentioned, a positive investment climate in Deline, the Sahtu region and the Northwest Territories. That benefits Canada in many ways.

The agreement also provides tools whereby the Deline Got'ine government, in partnership with the Government of the Northwest Territories, Government of Canada and with other governments, can work to address the social development needs in the community.

Lastly, as I mentioned before, the Deline agreement has greatly assisted the parties at other self-government negotiations in the Sahtu region in speeding up progress in their own negotiations and achievement of milestones.

Those are some of the main benefits.

Par exemple, en ce qui concerne les pouvoirs visant à instituer des règlements administratifs, pouvoirs dont disposent les bandes dans les réserves au sud du 60^{e} parallèle, aucun d'entre eux n'est en place dans le Nord, sauf dans les réserves. Il n'y a que deux réserves dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. Voilà pourquoi l'application de la Loi sur les Indiens est maintenant limitée. Elle le sera davantage, car seules les dispositions sur l'inscription et l'admissibilité au statut d'Indien seront invoquées.

Le sénateur Enverga : À la lumière des négociations que vous avez menées avec Deline et les territoires, pouvez-vous me dire quels sont les avantages de votre point de vue et du point de vue de la Première Nation de Deline? Autrement dit, pouvez-vous m'expliquer les avantages pour le gouvernement fédéral ou l'ensemble des territoires, d'une part, et pour les citoyens de Deline, d'autre part?

M. Hamilton : Volontiers. Tout d'abord, il est important de noter que, grâce à ces négociations, le Canada remplit son engagement de négocier des accords sur l'autonomie gouvernementale à l'échelle communautaire, ainsi que les engagements prévus dans l'entente sur les revendications territoriales du Sahtu de 1993. Il est donc important que nous respections ces engagements. C'est certainement un des avantages.

Par ailleurs, le Canada ainsi que les autres parties à l'accord de Deline obtiennent une certitude juridique relativement aux droits en matière d'autonomie gouvernementale des Dénés et des Métis du Sahtu de Deline. La certitude juridique est un des aspects que nous cherchons à établir essentiellement dans tous les traités modernes, qu'ils portent sur les revendications territoriales ou l'autonomie gouvernementale. Si des traités sont conclus, nous nous efforçons d'instaurer un climat de certitude en matière juridique non seulement pour le gouvernement du Canada, mais aussi pour toutes les parties et tous les organismes externes qui mènent des activités dans les Territoires du Nord-Ouest, comme les entreprises, et cetera. Ainsi, tout le monde sait à quoi s'en tenir dans le régime. Il s'agit là d'un avantage sur le plan des investissements et de tout le reste.

L'accord de Deline créera certainement des possibilités de croissance économique, de développement, de stabilité et, comme je l'ai dit, il favorisera un climat d'investissement positif à Deline, dans la région du Sahtu et dans les Territoires du Nord-Ouest. Ce sera avantageux pour le Canada à bien des égards.

L'accord prévoit également des outils qui permettront au gouvernement Gotine de Deline de travailler en partenariat avec, entre autres, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada pour répondre aux besoins de développement social au sein de la collectivité.

Enfin, comme je l'ai dit, en ce qui concerne les autres pourparlers sur l'autonomie gouvernementale dans la région du Sahtu, l'accord de Deline a grandement aidé les parties à accélérer les progrès dans leurs propres négociations et à franchir des étapes marquantes.

Voilà certains des principaux avantages.

Senator Enverga: In case there is a dispute between you and other organizations, do you have any negotiation tools? What are the negotiation tools that will be in place?

Mr. Hamilton: Yes, in the treaty itself chapter 27 lays out a dispute-resolution process. Like many other dispute-resolution processes it starts with the informal. The parties try to work it out at the informal level through bodies such as the implementation committee and so on. There is recourse, if those efforts fail, to go to more formal levels, including mediation and ultimately, if necessary, to the courts. It is consistent with what we have negotiated in other modern treaties.

Senator Dyck: Thank you for being here tonight.

This is a very interesting arrangement. I was just thinking that the Deline Got'ine government will be dealing with two types of people: the Deline people themselves and the non-Deline people. In this case the Deline people are the vast majority, unlike in the rest of the country.

We know, for instance in Saskatchewan, there are oftentimes situations in the health system where let's say a First Nation person goes for health services in a province, they sometimes fall between the cracks. They don't fit under the federal government responsibility that would apply on reserve, but let's say they're off reserve and then the provincial government won't pay for health services. Has that sort of relationship been taken care of in the agreement so that let's say those kinds of situations don't occur where one type of citizen versus the other somehow isn't eligible for a service because it's covered by the Deline Got'ine government but not covered by the federal or the territorial governments?

Mr. Hamilton: Thank you. Part of the answer is that the existing situation in the Northwest Territories is that many of what I would characterize as the social envelope jurisdictions — health care and income support, all of those major expenditure items for government — are delivered largely on a public basis in the Northwest Territories. Every citizen in the Northwest Territories is eligible and entitled to receive those services regardless of who they are or where they come from. In the main, that's the primary mechanism.

The mechanism through the self-government agreement is should Deline in the future take on and exercise their social envelope jurisdictions, they're doing so on a public basis for residents of Deline, whether they are Deline citizens, Aboriginal beneficiaries of the land claims agreement and the former band or whether they are members of the public residing in the

Le sénateur Enverga : En cas de différend entre vous et d'autres organisations, avez-vous accès à des outils de négociation? Quels outils de négociation seront mis en place?

M. Hamilton : Oui, dans le traité lui-même, le chapitre 27 définit un processus de règlement des différends. Comme beaucoup d'autres processus de règlement des différends, le tout commence par des discussions sans caractère officiel. Les parties essaient de trouver une solution de façon officieuse par l'entremise d'organismes comme le comité de mise en œuvre, et cetera. Si ces efforts n'aboutissent pas, il est possible de recourir à des mécanismes plus officiels, notamment à la médiation et, en dernier ressort, s'il y a lieu, aux tribunaux. Cette démarche est conforme à ce que nous avons négocié dans d'autres traités modernes.

La sénatrice Dyck : Merci d'être des nôtres ce soir.

Il s'agit d'une entente très intéressante. Je songeais justement au fait que le gouvernement Gotine de Deline s'occupera de deux types de personnes : les gens qui sont membres de la Première Nation de Deline et ceux qui ne le sont pas. En l'occurrence, les membres de la Première Nation de Deline constituent la vaste majorité, ce qui n'est pas le cas dans le reste du pays.

Par exemple, nous savons qu'en Saskatchewan, il arrive souvent que les membres des Premières Nations tombent entre les mailles du système de santé lorsqu'ils souhaitent obtenir des services de santé dans une province. Disons qu'ils se trouvent à l'extérieur des réserves, auquel cas ils ne relèvent pas de la responsabilité du gouvernement fédéral; pourtant, le gouvernement provincial ne paiera pas pour les services de santé. Avez-vous réglé ce genre de questions dans le cadre de l'accord, de sorte qu'il n'y ait pas de telles situations, c'est-à-dire des cas où, disons, un citoyen n'est pas admissible à un service parce qu'il est couvert par le gouvernement Gotine de Deline, mais pas par le gouvernement fédéral ou le gouvernement territorial?

M. Hamilton : Merci. Une partie de la réponse, c'est que dans le contexte actuel des Territoires du Nord-Ouest, lorsqu'on tient compte des champs de responsabilité dans le domaine social — comme les soins de santé et le soutien du revenu, qui représentent des dépenses importantes pour le gouvernement — bon nombre d'entre eux relèvent largement du secteur public. Chaque citoyen des Territoires du Nord-Ouest a un droit indéniable à ces services, peu importe son lieu de résidence ou son lieu d'origine. Dans l'ensemble, il s'agit du mécanisme principal.

D'après le mécanisme prévu dans l'accord sur l'autonomie gouvernementale, si le gouvernement de Deline décide d'assumer des responsabilités dans le domaine social, il s'y prendra en mettant en œuvre un système public pour les résidants de Deline, qu'il s'agisse des citoyens de la Première Nation de Deline, des bénéficiaires autochtones de l'accord sur les revendications

community. Those services, whether local, municipal or whether they are in the future social-envelope type services, are delivered publicly.

Senator Dyck: So they are very advanced compared to other arrangements that the rest of Canada has?

Mr. Hamilton: Yes**.**

The Chair: Yes, we are advanced. Wouldn't you agree, Senator Sibbeston?

Senator Dyck: Much more equitable.

Thank you.

Senator Moore: I want to thank the witnesses for being here.

In the statement made by Mr. Talen I thought it was a beautiful line, Premier Bob McLeod of the Northwest Territories remarked, "This was a negotiations process notable for its atmosphere of respect." Something we can all learn from. I'm impressed with the hope, the enthusiasm and the determination expressed by the Deline people and their negotiating team.

In view of those comments, Mr. Hamilton, I have one question for you: Have the Deline people missed anything?

Mr. Hamilton: I'll answer the question the same way I answered it when it arose as we were doing the information sessions for Deline citizens, voters, leading up to the ratification. We went on quite a tour to explain the agreement to everyone, so everyone had a clear understanding.

The answer I gave there was one I would give anywhere: Deline went to the very limit of the federal mandate. They've left nothing on the table. Frankly, in discharging my duties in this role, I would not feel comfortable if they had not because I believe fervently in what we are doing. It's important to give the maximum possible benefit to Aboriginal self-governments that we can, within the parameters. We must work to ensure they have the best possible package we can provide under the self-government agreement.

They've left nothing on the table from the point of view of financing or from the point of view of the suite of jurisdictions' law-making powers they will have under the agreement. Those are consistent with what we've done, both in the territories and nationally.

Senator Moore: I'm sure their counsel Mr. Crane would have been pushing for all of that, but I wanted to get it on the record from you.

Senator Sibbeston: I certainly don't want to throw snow or cast any shadow on this process here tonight giving final review to an important document, but on the question of implementation we

territoriales, des membres de l'ancienne bande ou encore des membres du public qui résident dans la collectivité. Ces services — qu'ils soient locaux, municipaux ou qu'ils fassent partie des services futurs de l'enveloppe sociale — seront fournis à l'ensemble de la population.

La sénatrice Dyck : C'est donc un accord très avant-gardiste comparativement à d'autres ententes ailleurs au Canada?

M. Hamilton : Oui.

Le président : C'est bien le cas. N'en convenez-vous pas, sénateur Sibbeston?

La sénatrice Dyck : C'est beaucoup plus équitable.

Merci.

Le sénateur Moore : Je tiens à remercier les témoins d'être ici.

Dans sa déclaration, M. Talen a cité les propos du premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, Bob McLeod, et j'ai trouvé que c'était une belle phrase : « Ce processus de négociation a été particulier en raison du respect qui régnait. » Nous pouvons en tirer des leçons. Je suis impressionné par l'espoir, l'enthousiasme et la détermination des gens de Deline et de leur équipe de négociation.

À la lumière de ces observations, monsieur Hamilton, j'ai une question à vous poser. Les gens de Deline ont-ils omis quoi que ce soit?

M. Hamilton : Ma réponse à cette question sera la même que celle que j'ai donnée aux citoyens de Deline, c'est-à-dire aux électeurs, dans le cadre des séances d'information organisées avant la ratification. Nous avons fait une grande tournée afin d'expliquer l'accord à tout le monde pour que tous les habitants comprennent clairement de quoi il s'agit.

Je donnerai la même réponse dans n'importe quelle autre circonstance : la collectivité de Deline est allée aussi loin que le permet le mandat fédéral. Elle n'a rien négligé. Bien franchement, si ce n'était pas le cas, je ne me sentirais pas à l'aise dans l'exercice de mes fonctions, car je crois fermement en ce que nous faisons. Il est important de faire tout notre possible pour permettre aux gouvernements autochtones de tirer le maximum d'avantages dans les limites des paramètres. Nous devons veiller à ce qu'ils aient le meilleur compromis possible aux termes de l'accord sur l'autonomie gouvernementale.

En tout cas, les gens de Deline n'ont rien négligé du point de vue du financement ou de la gamme de pouvoirs législatifs que l'accord leur conférera. C'est conforme à l'approche que nous avons adoptée dans les territoires, ainsi qu'à l'échelle nationale.

Le sénateur Moore : Je suis certain que leur conseiller juridique, M. Crane, aurait réclamé tout cela, mais je voulais que ce soit votre réponse qui figure au compte rendu.

Le sénateur Sibbeston : Je ne veux certainement pas jeter de l'ombre sur les délibérations de ce soir, qui visent à faire l'examen final d'un document important, mais, en ce qui a trait à la mise en

have found in our country that there have been many land claim agreements, many self-government agreements that have been put into existence. On the part of native people, they are very hopeful that with that agreement they will have a good future.

But through time what happens with the federal government is that they don't live up to the spirit of the agreement and they rely on strict and narrow interpretations to get out of obligations. This is one of the things we noticed. The other matter is financial. The federal government doesn't want to pay the money that they are obliged to pay. That has been the experience of many land claim agreements in our country. So, tonight, we're here with a great deal of hope and enthusiasm for the future.

What can you tell us that is in any way different? Has the federal government changed its attitude or is there any provision in the agreement that's going to ensure that in three, four or five years from now that this Deline agreement will live up to the kind of future that the people hope that this provides?

Mr. Hamilton: I've been fortunate enough in my career to have observed some of the concerns that you've raised, senator, for example, the renegotiation of implementation plans of existing land claim agreements. I've seen first-hand some of the frustrations that have come up from Aboriginal groups as we've gone through the course of implementing agreements.

I think it's fair and open that the department has taken learning points from these experiences. Certainly, the Office of the Auditor General has commented on the implementation of agreements in the past and the department has responded to those. The way we craft implementation plans has evolved since some of the earlier agreements. We've learned, for example, to avoid wording that might be contentious or unclear in the future. The use of objective-type language in agreements is one thing we have moved away from because it's hard for everyone to understand what those objectives come down to when it comes to tangible implementation. We have moved away from certain language techniques that we put into agreements.

There are some differences between land claim agreements and self-government. While land claim agreements certainly lay out the resource management and co-management regimes with respect to roles and environmental management and stewardship, a number of the elements of land claims can tend to be transactional as well. There is a transfer, for example, of a capital transfer payment, a settlement of the land claim, a transfer of lands. Those matters tend to be more transactional in application. When we come to self-government, as people have noted here this evening, these documents very much are a living document because they are about governance. Governance must evolve, so for those reasons, we've included the review chapter in chapter 26, which allows the parties to have a full look at the agreement and its implementation, if they jointly decide that's the right thing to do into the future. There is that mechanism to be able to look.

œuvre, nous avons assisté au pays à la conclusion de nombreux accords sur les revendications territoriales et de nombreuses ententes d'autonomie gouvernementale. Les Autochtones ont bon espoir que cette entente leur permettra d'avoir un bel avenir.

Toutefois, ce qui se produit avec le temps, c'est que le gouvernement fédéral ne respecte pas l'esprit de l'entente et qu'il a recours à des interprétations strictes et étroites pour se soustraire à ses obligations. C'est une des choses que nous avons remarquées. L'autre problème est d'ordre financier. Le gouvernement fédéral ne veut pas débourser l'argent qu'il est tenu de débourser. C'est ce qui s'est produit au pays dans le cadre de nombreux accords sur les revendications territoriales. Par conséquent, nous voyons l'avenir avec beaucoup d'espoir et d'enthousiasme ce soir.

Selon vous, qu'est-ce qui est différent? Le gouvernement a-t-il changé d'attitude? Y a-t-il une disposition dans l'accord qui garantira que, dans trois, quatre ou cinq ans, cet accord conclu avec la bande de Deline sera en mesure de lui procurer le genre d'avenir qu'elle espère avoir en procédant ainsi?

M. Hamilton : Dans ma carrière, j'ai eu l'occasion d'observer certaines des préoccupations que vous avez soulevées, sénateur, par exemple, au sujet de la renégociation du plan de mise en œuvre d'accords existants sur les revendications territoriales. J'ai vu de mes propres yeux certaines des frustrations ressenties par les groupes autochtones au cours de la mise en œuvre de ces accords.

Je pense qu'il est juste et transparent de dire que le ministère a appris certaines choses de son expérience dans ces dossiers. De toute évidence, le Bureau du vérificateur général a déjà formulé des observations sur la mise en œuvre d'accords, et le ministère y a donné suite. La façon dont nous élaborons les plans de mise en œuvre a changé depuis les premiers accords. À titre d'exemple, nous avons appris à éviter les libellés qui pourraient se révéler litigieux ou imprécis. Nous avons entre autres cessé d'employer un libellé axé sur des objectifs, car il est difficile pour tout le monde de comprendre à quoi se résument concrètement ces objectifs dans le cadre d'une mise en œuvre. Nous avons également abandonné certaines techniques de rédaction.

Il y a des différences entre les accords sur les revendications territoriales et les ententes d'autonomie gouvernementale. Les accords sur les revendications territoriales définissent le régime de gestion et de cogestion des ressources en ce qui a trait aux rôles et à la gérance de l'environnement, mais certains aspects des revendications territoriales ont également tendance à être transactionnels. Par exemple, il y a un transfert de paiement, un règlement de la revendication territoriale, un transfert de terrains. Ces questions ont tendance à être plus transactionnelles dans la pratique. Dans le cas de l'autonomie gouvernementale, comme on l'a souligné ce soir, ces documents sont très évolutifs parce qu'il est question de gouvernance. La gouvernance doit évoluer. C'est pourquoi le chapitre 26 comprend un mécanisme d'examen, qui permet aux parties d'examiner en profondeur l'entente et sa mise en œuvre, dans la mesure où elles décident conjointement que c'est la bonne chose à faire. C'est possible grâce à ce mécanisme.

Copies of the report must go to Parliament for parliamentary review. If there are concerns arising from the implementation committee, those concerns become aired in a public forum and form part of the public record. That's also a good mechanism to ensure that we have a viable and responsive agreement into the future.

Also, the fiscal negotiations, as people have noted, happen at a period where they're renegotiated every five years. This is consistent with what we have done with many other self-government agreements in Canada. Those monies committed are contractually binding on the Government of Canada. We are compelled to flow the monies in accordance with the agreement, in accordance with what we have negotiated.

When we come to renegotiation at the five-year point, that's when the Deline government and all other parties can come to the table and say, "Is this working? We have these concerns." They can air those concerns and negotiate, ultimately, on financing that will work. By definition, should they reach that agreement, then we have that agreed upon basis to move forward. In case they don't reach an agreement in time, they can agree to continue the arrangements as they were. There are some safeguards and backups for those that are very standard.

Senator Sibbeston: Do any of your officials have any continuing role in ensuring that the agreement comes about in the way that it is hoped for and expected or are you finished in terms of this agreement? What I mean is this: In a few years, can we look you up? Can the people of Deline call you up and ask you questions or why the federal government is giving us this or not agreeing to this? Do they have a way that they can check on you guys? Obviously, you've built up a relationship over these last few years. Are you going to be available? Can they call you when things maybe don't go exactly the way they had hoped?

Mr. Hamilton: The answer to that is a mixture. If the agreement is passed and becomes the law of the land, our implementation branch will take it on and begin to undertake the activities necessary to bring the agreement into effect and to continue to implement it down the road. They will have the primary organizational responsibility.

Interestingly, though, they are part of our same sector, the treaties and Aboriginal government sector within the department. We have a close management circle in the sense of how issues are arising. The implementation branch can report, "We're having a problem with this kind of language in these agreements. We need to be fixing that going forward." There are a lot of feedback mechanisms and there may well be many instances where they may need to clarify the intent of the negotiators as they go.

I can only speak at a personal level. My professional interests will be continuing strongly so that this agreement is implemented effectively. I'd like to be thought of some day in the future as a person who helped to bring in, with a team, an agreement that is working well. That's the legacy I would like to personally and professionally leave. Deline certainly has my personal

Des exemplaires du rapport doivent être soumis au Parlement aux fins d'examen. Si le comité de mise en œuvre a des préoccupations, ces préoccupations sont exprimées et font ensuite partie du domaine public. C'est également un bon mécanisme pour s'assurer que nous aurons à l'avenir une entente viable et adaptée aux besoins.

De plus, comme on l'a souligné, les considérations fiscales font l'objet de renégociations quinquennales, ce qui est conforme à ce que nous avons fait dans de nombreuses autres ententes d'autonomie gouvernementale au Canada. Le gouvernement du Canada doit verser les sommes prévues compte tenu du caractère exécutoire de l'entente, conformément à ce que nous avons négocié.

La renégociation quinquennale est l'occasion pour le gouvernement de Deline et toutes les autres parties concernées de se rencontrer pour se demander si l'accord fonctionne et dire ce qui les préoccupe. Ils peuvent exprimer leurs préoccupations et négocier, en définitive, un financement adéquat. En principe, s'ils réussissent à s'entendre, ils ont l'assise nécessaire pour aller de l'avant. S'ils n'arrivent pas à s'entendre à temps, ils peuvent décider de s'en tenir aux mêmes modalités. Il y a des garanties et des réserves prévues à cette fin.

Le sénateur Sibbeston : Avez-vous des fonctionnaires qui veillent constamment à ce que l'entente donne les résultats espérés et escomptés, ou n'avez-vous plus à intervenir par la suite? Ce que je veux savoir, c'est si l'on pourra communiquer avec vous dans quelques années. Les gens de Deline pourront-ils vous appeler et vous demander pourquoi le gouvernement fédéral leur donne une chose et s'oppose à une autre? Auront-ils un moyen de communiquer avec vous? De toute évidence, vous avez noué des liens au cours des dernières années. Serez-vous disponibles? Pourront-ils vous appeler dans l'éventualité où les choses ne se déroulent pas exactement comme ils l'avaient espéré?

M. Hamilton : La réponse à cette question comprend diverses facettes. Si l'entente est adoptée et entre en vigueur, notre Direction générale de la mise en œuvre s'en occupera et entreprendra les activités nécessaires pour qu'elle soit dorénavant mise en application. La direction générale assumera la principale responsabilité organisationnelle.

Fait intéressant, au ministère, cette direction fait partie du même secteur, le Secteur des traités et du gouvernement autochtone. La gestion de ces questions s'effectue au sein d'un petit groupe. La Direction générale de la mise en œuvre peut dire : « Ce genre de libellé nous pose problème dans ces ententes; nous devons dorénavant régler cela. » Il y a de nombreux mécanismes de rétroaction, et, dans bien des cas, il pourrait être nécessaire de clarifier l'intention des négociateurs.

Je peux seulement parler en mon nom. Je vais continuer de défendre fermement mes intérêts professionnels de sorte que cette entente soit mise en œuvre efficacement. J'aimerais que les gens se rappellent de moi comme d'une personne qui a contribué, avec une équipe, à ce que cette entente fonctionne bien. C'est l'héritage personnel et professionnel que j'aimerais laisser. Les gens de

commitment to be there and to be part of that. At an organizational level, I think we're structured so that we have that feedback loop within our own structure. There is a move to a whole-of-government approach to implementation, which I think is a healthy and positive move in a good direction because it calls upon government departments, government wide, to have this as part of their active consideration and mandate. I think that's also a good step in the right direction.

The Chair: Thank you. Good question and thorough answer.

I think that whole-of-government approach to implementation was something that came out of the stalemate that arose with the implementation of the Nunavut Land Claims Agreement with which I am familiar.

In that connection, another problem with the Nunavut Land Claims Agreement was the dispute resolution mechanism. It seemed that there was an arbitration provision but it was never acted upon because it seemed that one party could veto the arbitration.

After all best efforts of settling have been exhausted, does this dispute resolution mechanism allow for a final resolution of the issue?

MaryJean Rolando, Counsel, Negotiations and Northern Affairs, Department of Justice: The Nunavut land claim agreement provided for a dispute resolution process that could reach the point of arbitration, but you're correct that it would require the consent of the parties before it could go into arbitration. The Deline process also requires that same consent. However, given the settlement that we reached with the Nunavut Tunngavik Incorporated on the settlement of the litigation, there is a process by which the dispute resolution mechanism will be amended to allow any party, at their instance, to bring a matter to arbitration. That won't kick in for a couple of years. It doesn't start right away.

Certainly many groups will be seeking a similar kind of process. It hasn't been raised with Deline, but at some point in time, if ever we do reach the point where we need to consider arbitration, we would certainly be learning from policy development in this area. I guess I would anticipate that Mr. Crane would be calling me at some point to discuss this matter.

All claims do have provisions for arbitration at the instance of a party, but on very specific matters. Our interest is to resolve matters before they reach that point. I think the Deline self-government agreement is written in a way that, hopefully, we will with able to resolve those issues informally.

Deline peuvent sans aucun doute compter sur moi pour être là et participer à ces démarches. Sur le plan organisationnel, je pense que nous sommes en mesure d'avoir une boucle de rétroaction au sein de notre structure. Nous nous efforçons de recourir à une approche pangouvernementale de mise en œuvre, ce qui représente selon moi un pas dans la bonne direction en exhortant tous les ministères à examiner attentivement la question dans le cadre de leur mandat. Je crois qu'il s'agit d'un autre pas dans la bonne direction.

Le président : Merci. C'était une bonne question et une réponse détaillée.

Je pense que cette approche pangouvernementale de la mise en œuvre est issue de l'impasse attribuable à la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, que je connais bien.

À ce propos, un autre problème de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut concernait son mécanisme de règlement des différends. Il semblait y avoir un mécanisme d'arbitrage, mais on n'y a jamais eu recours parce qu'une partie pouvait apparemment y mettre fin en opposant son veto.

Après avoir fait de son mieux pour régler un différend, peut-on le résoudre de manière définitive grâce à ce mécanisme de règlement?

MaryJean Rolando, avocate, Négociations et Affaires du Nord, ministère de la Justice : L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoyait un mécanisme de règlement des différends pouvant mener à l'arbitrage, mais vous avez raison de dire que le consentement des parties était nécessaire au préalable. Le mécanisme établi pour la nation de Deline nécessite le même consentement. Toutefois, à la suite de l'entente à laquelle nous sommes parvenus pour régler le litige nous opposant à la société Nunavut Tunngavik, des procédures ont été entamées pour modifier le mécanisme de règlement des différends de manière à ce que les différentes parties, à leur demande, puissent soumettre une question à un arbitrage. Cela ne sera pas fait avant quelques années. On ne pourra pas commencer à en bénéficier tout de suite.

De toute évidence, de nombreux groupes chercheront à obtenir un mécanisme semblable. La nation de Deline n'a pas abordé la question, mais, à un moment donné, si nous arrivons au point où il est nécessaire de considérer l'arbitrage, nous allons certainement apprendre de l'évolution des politiques dans ce domaine. Je suppose que je devrais m'attendre à ce que M. Crane m'appelle à un certain moment pour discuter de la question.

Tous les accords sur les revendications comportent des dispositions permettant à une partie de présenter une demande d'arbitrage, mais au sujet de questions très précises. Ce que nous voulons, c'est de régler les différends avant d'en arriver là. Je pense que l'accord sur l'autonomie gouvernementale de la nation de Deline est rédigé de manière à ce que, espérons-le, nous puissions régler officieusement les différends.

The Chair: Okay, thank you very much. I think that concludes the questions from Senate colleagues. The witnesses could remain where you are, and I would now like to ask the committee:

Is it agreed that we proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-63, An Act to give effect to the Déline Final Self-Government Agreement and to make consequential and related amendments to other Acts?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: With leave of the committee, I would like to propose that we group the clauses of the bill. They would be grouped 10 clauses at a time. Do I have leave to group the clauses?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Moving to the bill, then, thank you.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the short title in clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clauses 2 through 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clauses 11 through 20 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clauses 21 through 30 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clauses 31 through 40 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clauses 41 through 43 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the short title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried. Thank you.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

Le président : Bien, merci beaucoup. Je pense que cela met fin aux questions de mes collègues sénateurs. Les témoins peuvent rester à leur place. J'aimerais maintenant m'adresser au comité.

Sommes-nous prêts à commencer l'étude article par article du projet de loi C-63, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Deline et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois?

Des voix : D'accord.

Le président : Je propose de regrouper les articles du projet de loi avec le consentement du comité. Les articles seraient examinés par groupes de 10. Ai-je le consentement du comité pour regrouper les articles?

Des voix : D'accord.

Le président : Passons alors au projet de loi, merci.

L'étude du titre est-elle réservée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'étude du préambule est-elle réservée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'étude de l'article 1, le titre abrégé, est-elle réservée?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 2 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 21 à 30 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 31 à 40 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 41 à 43 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le préambule est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre abrégé est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi est adopté. Merci.

Le comité souhaite-t-il que le rapport soit accompagné d'observations?

Hon. Senators: No.

The Chair: Is it agreed, then, that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Without amendment.

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you. Agreed. I will do so tomorrow on your behalf.

Senator Sibbeston: Mr. Chair, will there be a chance that we could get third reading done tomorrow? Have you discussed this with your colleagues?

The Chair: Yes. I understand there is agreement from our leadership to proceed to third reading, with leave of the Senate.

Senator Sibbeston: On my part, I had discussions with our leadership to also give it third reading tomorrow. Normally, the process is that we report the bill back to the Senate tomorrow, and then usually we have to wait two days or so before we deal with third reading.

We were hoping that we could give it third reading tomorrow. So we've had discussions, and I've had a discussion with our leadership on the other side, and so they seemed to be willing to do that.

If all works well, then we may be able to get third reading done tomorrow and not have to wait until next Tuesday. I know that the people who are here from Deline would appreciate that, because it's much better being in Deline than in Ottawa, I think. That's what they say. So they would like to have it done.

Then, after that, it's just the Royal Assent. We have to get the Queen of England to give it assent through her representative, the Governor General, so that will be likely done at the end of our session, won't it?

The Chair: Yes. I understand from our clerk that meetings have taken place today with the leadership in the Senate and there has been agreement on that speedy process for third reading, so let's hope it all works out.

I would like to thank the committee. I would like to thank Senator Tannas, the sponsor of the bill, and Senator Sibbeston, the critic of the bill for allowing us to expeditiously but thoroughly deal with this bill in the last few days of the Parliament.

Senator Sibbeston: I want to thank you for doing a good job of chairing, Dennis.

The Chair: With that, *masi*. The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

Des voix : Non.

Le président : Est-il convenu alors que je fasse rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

Le président : Sans amendement.

Des voix : D'accord.

Le président : Merci. D'accord. C'est ce que je ferai demain en votre nom.

Le sénateur Sibbeston : Monsieur le président, sera-t-il possible de passer à l'étape de la troisième lecture demain? En avez-vous discuté avec vos collègues?

Le président : Oui. Je crois comprendre que nos dirigeants sont d'accord pour que nous passions à l'étape de la troisième lecture, avec le consentement du Sénat.

Le sénateur Sibbeston : En ce qui me concerne, j'ai également discuté avec nos dirigeants de la possibilité de passer à l'étape de la troisième lecture demain. Normalement, la procédure veut que nous renvoyions le projet de loi au Sénat demain. Par la suite, nous devons habituellement attendre environ deux jours avant de passer à l'étape de la troisième lecture.

Nous espérions que ce soit fait demain. Nous en avons donc discuté, et j'en ai également discuté avec nos dirigeants de l'autre Chambre, qui semblaient disposés à ce que nous procédions ainsi.

Si tout se passe bien, nous devrions être en mesure de passer à l'étape de la troisième lecture demain et éviter ainsi de devoir attendre à mardi prochain. Je sais que les gens de Deline qui sont ici nous en seraient reconnaissants, car il est de loin préférable d'être à Deline qu'à Ottawa, je crois. C'est ce qu'ils disent. J'aimerais donc que cela se règle.

Ensuite, il ne restera plus que la sanction royale. La reine d'Angleterre doit donner son assentiment par l'entremise de son représentant, le gouverneur général, ce qui se fera vraisemblablement à la fin de notre session, n'est-ce pas?

Le président : Oui. D'après notre greffière, des rencontres ont eu lieu aujourd'hui avec les dirigeants au Sénat, et on s'est entendu pour que nous passions rapidement à l'étape de la troisième lecture. Espérons que tout fonctionnera.

Je remercie les membres du comité. Je remercie également le sénateur Tannas, le parrain du projet de loi, et le sénateur Sibbeston, son détracteur, de nous avoir permis d'examiner rapidement, mais en profondeur, cette mesure législative au cours des derniers jours de la session.

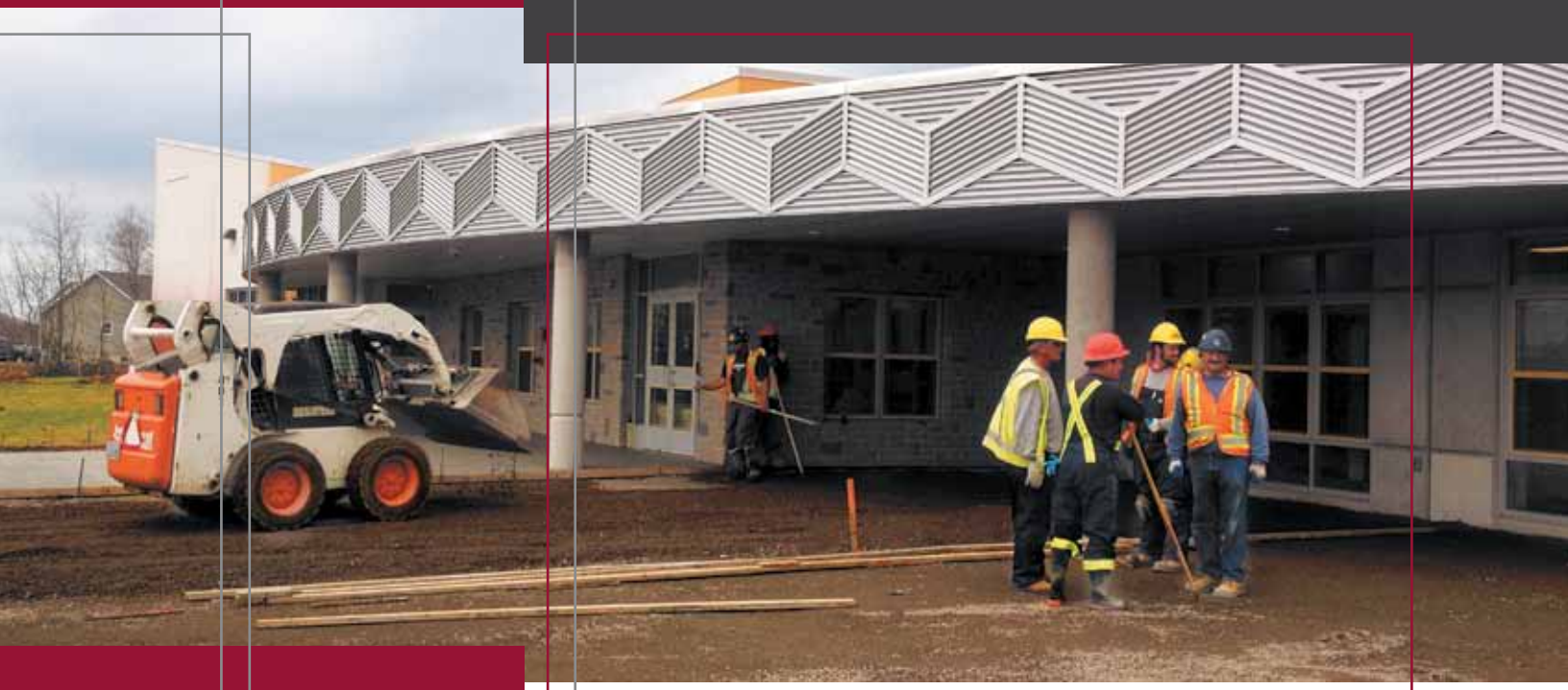
Le sénateur Sibbeston : Je tiens à vous remercier d'avoir fait du bon travail à titre de président, Dennis.

Le président : Sur ce, *masi*. La séance est levée.

(La séance est levée.)

SENATE SÉNAT

CANADA



On-Reserve Housing and Infrastructure: Recommendations for Change

Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

The Honourable Dennis Glen Patterson, *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

June 2015

Ce document est disponible en français.

Available on the Parliamentary Internet:

www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — 41st Parliament, 2nd Session)

This report and the committee proceedings are available online at **www.sen.parl.gc.ca**

Hard copies of this document are also available by contacting the Senate Committees Directorate at 613-990-0088 or at **APPA@sen.parl.gc.ca**

Photo on the cover page: *Construction of new school in Membertou First Nation, Nova Scotia*

CONTENTS

Members iii

Order of reference iv

Executive Summary 1

1. Housing 1
2. Infrastructure 2

Introduction 4

Setting the context 7

A. Defining infrastructure for the purpose of this report 7
B. Infrastructure deficit in First Nations communities 8
C. Important link between infrastructure and housing 9

The role of the federal government in housing and infrastructure 10

What the committee heard about federal government funding for infrastructure 12

A. Federal government funding insufficient to meet housing and infrastructure needs 12

1. AANDC pays in full for infrastructure during the construction period 14
2. Funding at AANDC has been capped and has not kept up with inflation and population growth 14
3. Reallocation of funding 14

B. Moving forward 15

Federal government support for housing on reserves 16

1. Funding through the Canada Mortgage and Housing Corporation 18
2. Building First Nation capacity to manage housing stocks and infrastructure 19
3. Building codes 20
4. Regional disparities in shelter allowance portion of the Income Assistance Program 23
5. Housing in remote and isolated communities 25

Creating opportunities for First Nations to fund or finance infrastructure 26

Barriers to financing housing and infrastructure on reserve 29

Financing options for housing and community infrastructure 31

1. Ministerial Loan Guarantee program for housing on-reserve 31
2. First Nations Market Housing Fund 36
3. Revolving loan funds 37

Facilitating access to capital through land management 38

1. The *First Nations Land Management Act* 38
2. Proposed opt-in private property legislation 40

Innovative approaches to funding or financing infrastructure 41

1. Facilitating the creation of taxation regimes on reserve 41
2. Leveraging own-source revenue and property taxes through bonds 43
3. Using AANDC funding streams to leverage financing 44
4. Public-private partnerships (P3s) on reserve 46
5. Facilitating access to Indian Moneys 47
6. Sharing infrastructure costs with neighbouring municipalities 49

Comprehensive community planning and infrastructure related to economic development 51

Conclusion 53

APPENDIX A: Recommendations 54

APPENDIX B: Witnesses 58

Membership

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES
41st Parliament, 2nd Session
(October 16, 2013 –)

The Honourable Dennis Glen Patterson
Chair

The Honourable Lillian Eva Dyck
Deputy Chair

and

The Honourable Senators:
Lynn Beyak
*Claude Carignan, P.C. (or Yonah Martin)
*James S. Cowan (or Joan Fraser)
Tobias C. Enverga Jr.
Sandra Lovelace Nicholas
Wilfred P. Moore
Thanh Hai Ngo
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
Scott Tannas
*Ex officio members

Other Senators who have participated in this study:
The Honourable Senators Salma Ataullahjan, Douglas Black, Pierre-Hugues Boisvenu, Andrée Champagne, P.C., Jane Cordy, Don Meredith, Jim Munson, Victor Oh, Bob Runciman, Carolyn Stewart Olsen, John D. Wallace and Charlie Watt.

Committee Clerks:
Marcy Zlotnick (October 16, 2013 to April 3, 2015) and
Jessica Richardson (April 4, 2015 to present)

Analysts from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament:
Julie Cool and Brittany Collier

Order of reference

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, February 25, 2014:

The Honourable Senator Patterson moved, seconded by the Honourable Senator Bellemare:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on challenges and potential solutions relating to First Nations infrastructure on reserves, including, but not limited to:

(a) housing;

(b) community infrastructure (such as water and wastewater treatment, schools and other community buildings); and

(c) innovative opportunities for financing and more effective collaborative strategies;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee during the Second Session of the Forty-first Parliament, as part of its study on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada, as authorized by the Senate on November 21, 2013, form part of the papers and evidence received and taken for the purposes of this study; and

That the committee submit its final report no later than December 31, 2015 and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

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

Gary W. O'Brien
Clerk of the Senate

Executive Summary

Infrastructure is not just about bricks and mortar. Ageing, inadequate and poor infrastructure can have significant negative effects on the social and economic outcomes of communities. In this respect, infrastructure is about meeting the most basic needs of individuals, families and communities – putting a roof over a family's head and making sure that they have clean drinking water. The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples (the committee) began hearing from witnesses about housing and infrastructure needs on reserve in November 2013. The study included visits to communities from coast to coast to see first-hand the challenges and best practices relating to housing and infrastructure.

1. Housing

In February 2015, the committee tabled an **interim report on housing** which highlights severe housing shortages and overcrowding; poorly constructed housing that is in serious disrepair; and barriers which First Nation members and communities confront as they try to find innovative solutions to meeting their housing needs. The committee heard that the funding that First Nations communities receive from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC) is insufficient to properly maintain a community's housing stock. Some First Nations have supplemented this funding by charging rent for housing, but many others do not have the human resource capacity to initiate or manage a rental regime, are unwilling to implement a rental regime, or are in communities where this is not financially feasible.

The committee identified the need to examine current initiatives to addressing housing on reserve. For example, although the $300 million set aside by the federal government in a trust fund for the First Nations Market Housing Fund in 2008 was expected to result in 25,000 new homes in 10 years, the most recent data provided to the committee was that 99 homes had been built by May 2015.

This report makes recommendations to address some of these housing challenges, including:

- Removing the 2% cap on annual increases in departmental funding so that funding for housing and infrastructure can keep up with population growth and inflationary pressures;
- Putting in place the necessary measures to ensure that First Nations have the human resource capacity to manage their housing stock and to adopt and enforce building codes; and
- Re-evaluating, strengthening and expanding existing programs such as the Ministerial Loan Guarantee and the First Nations Market Housing Fund to make sure that these programs actually result in more homes for First Nations people.

2. Infrastructure

Since the autumn of 2014, the focus of the committee has been on community infrastructure – roads, water systems, schools, bridges, and community facilities. Infrastructure deficits are not unique to First Nations communities, but the magnitude of this deficit on reserve is particularly striking. Visiting First Nations communities, the committee saw first-hand over-flowing sewage lagoons and communities with boil-water advisories which had been in place for over a decade.

Unlike other levels of government, which finance infrastructure by borrowing in the bond market and by raising tax revenues, First Nations governments face unique barriers in their access to capital for infrastructure. Those who do not have own-source revenues are forced to apply for funding through AANDC for infrastructure projects, and to wait until funding becomes available. First Nations who have own-source revenue sometimes build their own infrastructure, like schools or community buildings, by resorting to conventional loans with banks on far less favourable terms compared to their municipal or provincial counterparts.

In this report, the committee emphasizes the important role that economic development can play in helping First Nations communities meet their

infrastructure needs. Lack of funding for basic infrastructure – such as roads, and water and wastewater services – is currently limiting the ability of First Nations to build much-needed housing. Similarly, the lack of infrastructure makes it difficult to take advantage of economic development opportunities. The committee recommends that additional support be provided to First Nations so that they can prepare comprehensive community plans which will allow them to benefit from economic development and plan for the housing needs of their communities.

The committee recognizes that federal government funding alone will not allow First Nations to meet these infrastructure needs. The federal government currently provides funding for infrastructure on a cash-based, current-year funding basis. It is impossible to catch up on the infrastructure deficit in First Nations communities in this way. The committee has heard from a broad spectrum of witnesses, including First Nations communities and financial institutions, that the federal government could make more progress on addressing infrastructure if it could help First Nations leverage financing. The committee is recommending that AANDC work with First Nations organizations to create a Ministerial Loan Guarantee program for First Nations infrastructure and housing on reserve, which would make it possible to securitize a substantially larger amount of financing dollars than annual AANDC funding allocations, thereby spreading the cost over the life of the asset.

First Nations communities are diverse; the tools to address their requirements must reflect this diversity. The committee's recommendations reflect this diversity, ranging from removing the 2% cap on annual increases in funding at AANDC, building First Nations capacity to manage housing, facilitating the ability of First Nations to prepare comprehensive community plans which facilitate economic development, and introducing mechanisms to allow First Nations to leverage financing. The committee hopes that the recommendations in this report provide options that can support First Nations communities in their ongoing efforts to meet their housing and infrastructure needs.

Introduction

In the fall of 2013, the committee began its study of on-reserve housing and related infrastructure. Recognizing that housing and community infrastructure are inter-related and essential to the social and economic well-being of First Nations communities, the committee decided to complete the study in two phases. The first phase focussed on housing on reserve, while the second phase focussed on community infrastructure. The committee felt that it was important to table an interim report focussed on housing, while continuing to hear testimony on community infrastructure. Accordingly, in February 2015, the committee tabled an interim report, ***Housing on First Nation Reserves: Challenges and Successes***, documenting what the committee heard from its travels to 16 First Nations communities in Nova Scotia, Quebec, Ontario, and British Columbia; and the testimony received from over 40 witnesses comprising First Nations communities, individuals, national and regional Aboriginal organizations, tribal councils and technical services groups.

The committee's interim report on housing found that:

- There is a significant housing shortage on reserves across Canada, that has led to high levels of overcrowding;
- Much of the existing housing stock is poorly built and in serious disrepair, with many communities experiencing problems with mould which is exacerbated by the problem of overcrowding;
- The housing problems are most acute in remote communities, due to high transportation costs, limited economic opportunities, and lack of road access among other factors;

- There are a number of promising developments and practices, including a growing demand for private home ownership in many First Nations communities, and an increasing number of First Nations who are putting in place the necessary staff, practices and policies to manage and maintain their existing housing stock.

This report builds on the interim report on housing by discussing the second phase of the study, which focussed on community infrastructure including roads, bridges, water and sewer systems, schools and community buildings. Since November 2014, the committee has heard from witnesses about community infrastructure and innovative financing approaches. In this second phase of the study, which included over 12 meetings in Ottawa, the committee heard from over 40 witnesses including First Nations communities, financial institutions, regional and national Aboriginal organizations, and private sector companies.

As the committee's study on community infrastructure was still ongoing, the interim report did not contain recommendations. The current report summarizes the committee's hearings concerning infrastructure on reserve and includes recommendations from both the housing and infrastructure phases of the study. This report will discuss the major themes heard in the second phase of the study, and will refer back to the interim report for context and clarification where required. In writing this report, we share the hope expressed by Harold Calla during our final meeting of the study: "it has taken generations to get to where we are today. Hopefully, it will take us fewer generations to get out of where we are today."[1]

A. Infrastructure on reserve

"Government policy and decision makers should be looking for solutions outside the status quo. A two hundred year procurement strategy isn't the answer."[2]

Throughout the study, the magnitude of the infrastructure challenge on reserves across the country has been impressed upon the committee. The committee heard from and visited communities with boil-water advisories that had been in place for more than a decade[3], over-flowing sewage lagoons, roofs covered by tarps because there is no money to repair them, and small overcrowded bungalows where between 16 and 18 people sleep at one time. As documented in the committee's interim report, poor infrastructure on reserve contributes to a variety of health and social problems. Poor housing construction, combined with poorly resourced fire departments, can result in too many deaths from fires. However, the committee has seen First Nations who are thriving and using innovative approaches to address their housing and infrastructure needs. This dramatic contrast highlights the diversity among First Nations communities and the need for a new, multi-faceted approach to address First Nations on-reserve infrastructure needs.

1. Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 13, 2nd Session, 41st Parliament, May 5, 2015.
2. Harold Calla, *Speaking notes: Presentation to the Senate committee on Aboriginal Peoples Study into on-reserve housing and infrastructure*, December 2, 2014.
3. Testimony of Charmaine McCraw, Ecomonic and Resource Development Unit Manager, Nishnawbe Aski Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 9, 2nd Session, 41st Parliament, November 19, 2014, referring to the Neskantaga First Nation.

There is widespread agreement among witnesses who appeared before the committee that the way on-reserve infrastructure is funded does not work, and is not likely to work in the future without dramatic action. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (hereinafter, "AANDC" or "the department") calculated that the cost of meeting the immediate infrastructure needs on reserve in 2013 was $8.2 billion, and is expected to increase to $9.7 billion over five years.[4] The department concluded that, "if new Capital Funding is not an option, fundamental decisions will need to be made,"[5] concerning the amount of funding for on-reserve infrastructure and the role of the department in this area. Several witnesses explained the challenges of building and maintaining infrastructure on reserve with federal government funding alone. These witnesses urged the committee to explore new and innovative ways of meeting the infrastructure needs on reserves.

"…let's stop tinkering around the edges in small increments and money and small changes. We need some fairly dramatic action that changes the game."

— Ken Coates, Macdonald-Laurier Institute, April 21, 2015

Creating economic development opportunities is a key component of new and innovative solutions. While the committee agrees that economic development will be instrumental in helping First Nations meet their housing and infrastructure needs, it also recognizes that not all First Nations are able to take advantage of economic development opportunities. For these communities, the federal government will likely continue to play a key role to ensure that they are able to build and maintain on-reserve infrastructure that meets minimum standards of health and safety.

4. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Cost Drivers and Pressures – The Case for New Escalators*, June 2013.

5. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Cost Drivers and Pressures – The Case for New Escalators*, June 2013.

Setting the context

New housing developments need basic infrastructure such as streets, water, sewers and electricity (Eskasoni First Nation, Nova Scotia)

A. Defining infrastructure for the purpose of this report

Throughout this report, infrastructure will be defined as the fundamental components and structures needed to meet the basic needs of residents living on reserve. These include roads, water systems, schools, bridges, housing and community facilities among other structures. Under the Capital Facilities and Maintenance Program (CFMP), AANDC funds community infrastructure based on four broad categories: housing, education, water and wastewater systems, and other infrastructure. The category of 'other infrastructure' includes roads, bridges, fire protection, community facilities, and electrification.[6] These funding categories are consistent with the understanding of community infrastructure on reserve presented throughout this report.

"Whether in the form of schools to educate our children, water treatment plants to provide clean potable water, or roads to deliver goods, infrastructure is the backbone of development."

— David Crate, Member and Chief of the Fisher River Cree Nation, Manitoba, National Aboriginal Economic Development Board, December 2, 2014.

6. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, ***Community Infrastructure***, last modified April 2015.

B. Infrastructure deficit in First Nations communities

The infrastructure deficit in Canada is not limited to First Nations communities. Quantifying the deficit for both on and off reserve communities is very challenging. Addressing this large infrastructure deficit will require innovative approaches. Focussing solely on housing and infrastructure on reserve, the First Nations Financial Management Board estimates that the current deficit is between $3 and $5 billion.[7] AANDC's figures are higher; the department estimates the current infrastructure gap on reserve at approximately $8.2 billion.[8]

Some provincial and regional First Nations organizations have evaluated the housing and community infrastructure needs within their respective jurisdictions. In Saskatchewan, for example, the Federation of Saskatchewan Indian Nations remarked that $200 million in infrastructure projects had been approved by AANDC, but did not go forward due to a lack of federal funding.[9] Similarly, the committee heard that the cost of bringing infrastructure up to a standard that "is acceptable in Canadian society"[10] among the 49 First Nations who are members of the Nishnawbe Aski Nation, would be $1.1 billion.

For water and wastewater systems alone, the needs of First Nations communities exceed available funding dollars. According to the *National Assessment of First Nations Water and Wastewater Systems – National Roll-Up Report*, the total estimated investment required for the construction of water and wastewater systems to meet AANDC standards is in excess of $1 billion. Non-construction costs associated with water and wastewater systems including capacity development, maintenance of existing systems and the creation of emergency response plans requires an investment of $79.8 million.[11] The *2015-16 Main Estimates* allocate $1.2 billion for infrastructure and capacity, of which $329.7 million is allocated to the construction, maintenance, planning, and operation of water and wastewater systems. These investments, while substantial, do not keep pace with the growing infrastructure deficit on reserve.

7. Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 2, 2014.

8. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Cost Drivers and Pressures – The Case for New Escalators*, June 2013.

9. Kevin McLeod, Director of Housing, Economic and Community Development Secretariat, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 9, 2014.

10. Charmaine McCraw, Ecomonic and Resource Development Unit Manager, Nishnawbe Aski First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 9, 2nd Session, 41st Parliament, November 19, 2014.

11. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, ***National Assessment of First Nations Water and Wastewater Systems – National Roll-Up Report***, April 2011.

C. Important link between infrastructure and housing

Without investments in infrastructure, construction of much needed housing may be delayed or may not be possible. Housing-related infrastructure typically includes water infrastructure, sanitary and storm sewers, roads and street lighting, and individual installations when new homes are constructed. As some witnesses suggested, the inability to fund housing-related infrastructure can be a barrier to building new housing on reserve. As Tayven Roberts, Director of Public Works and Housing for the Lac La Ronge Indian Band in Saskatchewan stated, "There are over 200 applications on the waiting list for people wanting to get a house on reserve. We average about 11 new housing units per year, and right now we have no available serviced lots for next year's construction."[12] These challenges affect the number and quality of houses constructed each year, because First Nations require critical water hook-ups, roads, and sewage systems for their housing systems to be considered 'adequate' under AANDC and Statistic Canada's ranking systems.

12. Tayven Roberts, Director, Public Works and Housing, Lac La Ronge Indian Band, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 18, 2015.

The role of the federal government in housing and infrastructure

Similar to housing, the federal government maintains that it "provides funding for community infrastructure on reserve to First Nations as a matter of social policy."[13] Investment in infrastructure on reserves is fundamental to the functioning of First Nations communities because it provides the basic necessities of health and safety for First Nations and supports them when they undertake economic development activities.

Federal support, through AANDC, for infrastructure is provided primarily in three ways:

- The Capital Facilities and Maintenance Program (CFMP)
- The First Nations Infrastructure Fund (FNIF)
- The Gas Tax Fund

AANDC's CFMP provides funding for Operations and Maintenance, Major Capital Projects (valued over $1.5 million), and Minor Capital Projects (valued under $1.5 million). First Nations receive an annual payment for minor capital repairs operations and maintenance calculated using a formula that takes into account the number of residents who live on reserve and the geographical remoteness of the community. Funding for Major Capital Projects is determined on the basis of project proposals and the departments' ranking system which prioritizes health and safety.

Between 2007 and 2013, the FNIF provided $234 million in funding for on-reserve infrastructure in First Nations communities. In 2014-2015, the FNIF was renewed to allocate a total of $155 million over 10 years from the New Building Canada Fund to First Nations on-reserve infrastructure. To receive funding under the FNIF, First Nations communities

13. Daniel Leclair, Director General, Community Infrastructure Branch, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 9, 2nd Session, 41st Parliament, November 5, 2014.

must submit project proposals for funding for roads and bridges, community energy systems, planning and skills development, or solid waste management.

Budget 2013 announced a New Building Canada Plan, which provides infrastructure funding over the next 10 years. This plan included a Gas Tax Fund to provide infrastructure funding to municipalities and First Nations communities. This fund, which is managed by the FNIF, has allocated $138.9 million in funding for on-reserve infrastructure development in First Nations communities between 2014 and 2019.[14]

As the committee noted in the interim report on housing, funding for the construction and maintenance of existing housing on reserve is provided by AANDC and the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). Through these entities, the federal government provides an annual investment of $298 million in funding per year for housing on reserve. The committee heard that CMHC provides funding for the construction of approximately 400 new homes and the renovation of 1,000 homes per year.[15]

The majority of witnesses that appeared before the committee stated that it will be almost impossible to address the housing and infrastructure deficit with federal funding alone. However, the federal government will likely continue to play a significant role in the funding and financing of infrastructure on reserve.

14. Infrastructure Canada, ***The Federal Gas Tax Fund: Permanent and Predictable Funding For Municipalities***, 2014.
15. Canada Mortgage and Housing Corporation, ***Federal Government Spending on Housing***, 2015.

What the committee heard about federal government funding for infrastructure

First Nations communities, such as Tsartlip First Nation in British Columbia, have to defer necessary renovations because of funding shortages.

A. Federal government funding insufficient to meet housing and infrastructure needs

ANDC's estimate of the projected increase of the infrastructure deficit on reserve from $8.2 billion to $9.7 billion over 5 years suggests that the department recognizes that current funding is insufficient to meet on-reserve infrastructure needs. There was a general consensus among witnesses that appeared before the committee that federal funding allocations are inadequate to properly manage and maintain housing and infrastructure on reserve. Specifically, the current levels of federal funding make it difficult for First Nations to construct, operate, and properly maintain housing and community infrastructure. This problem is particularly acute for those communities who do not have access to other sources of revenue to supplement federal government funding.

Witnesses have identified three main reasons why departmental budgets are not keeping up with infrastructure needs:

1. AANDC pays in full for infrastructure during the construction period, rather than over time;
2. Funding at AANDC has been capped and has not kept up with inflation and population growth; and,
3. Funding which is budgeted for infrastructure has been reallocated to other programs within AANDC.

Due to insufficient funding, First Nations communities are often faced with difficult choices between essential infrastructure needs. For example, Jonathon Sylvestre, Chief of the Birch Narrows First Nation, spoke to the committee about on-reserve housing, remarking that: "as a result of low funding, we are unable to insure any of our band-owned homes. Therefore, if we lose a house to a fire or other event, we cannot replace it. This is a problem that many First Nations have faced for over the past 20 years."[16]

First Nations communities need to be able to maintain existing infrastructure while also acquiring new infrastructure to replace the buildings and structures at the end of their useful life and to meet the needs of rapidly growing populations on reserve. Departmental funding decisions on major capital projects are based on its National Priorities Ranking Framework, which prioritizes capital projects with immediate health and safety impacts.[17] In a written response to the committee, AANDC advised that decisions concerning funding for capital projects are assessed against the following departmental priorities, listed in order of importance:

1. Protecting and maintaining the life cycle of existing assets, with an emphasis on health and safety;
2. Mitigating health and safety risks through existing and new assets;
3. Addressing the backlog regarding water and sewage systems under Capital and Facilities Maintenance activities; and,
4. Investing in other priorities, including investments in sustainable communities (e.g. housing, electrification, roads, educational facilities and community buildings) and investments in community assets to resolve claims or self-government agreements.[18]

Several witnesses have suggested that the prioritization of projects using this grid means that certain infrastructure projects which are not directly related to health and safety, such as constructing housing-related infrastructure for the development of new housing projects, is difficult to fund through AANDC.

16. Jonathon Sylvestre, Chief, Birch Narrows First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 18, 2015.
17. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, ***Fact Sheet: Capital Facilities and Maintenance Program***.
18. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Brief to the Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples*, March 20, 2015.

1. AANDC pays in full for infrastructure during the construction period

Through the Capital Facilities and Maintenance Program, funding for major capital projects and repairs is proposal driven and provided on a per-project basis. Financing for community infrastructure projects is funded up to 100 per cent over the construction period rather than the life cycle of the project. By allocating funding for construction only, future operation and maintenance costs are not included in the costs of the project. This pay-as-you-go construction approach quickly depletes available funding, making it difficult to stretch funding over a number of projects when needed.

2. Funding at AANDC has been capped and has not kept up with inflation and population growth

Since 1997-1998, the annual rate of growth in overall funding for core on-reserve programs and services provided by AANDC has been capped at 2%.[19] A document prepared by AANDC titled *Cost Drivers and Pressures: The Case for New Escalators,* suggests that this 2% cap on annual increases has created a significant funding gap in programs and services on-reserve, including in areas such as education, social development and infrastructure funding. According to witnesses, the 2% cap does not take into consideration population growth, or inflation, including the increasing costs of construction materials, transportation and skilled workers.[20] The Auditor General of Canada compared the level of funding to population growth and inflation, noting that "Indian and Northern Affairs Canada's funding increased by only 1.6 percent, excluding inflation in the five years from 1999 to 2006, while Canada's Status Indian population, according to the Department, increased by 11.2 percent."[21]

3. Reallocation of funding

Due to a number of factors, including the 2% cap on annual increases in funding for on-reserve programs and services, the department has reallocated funding from infrastructure to other core needs in order to compensate for funding shortfalls. Departmental documents indicate that, from 2006 to 2012, approximately $505 million was reallocated from infrastructure to address needs in others program areas, such as education and child welfare services.[22] The 2013 Fall Report of the Auditor General of Canada reported that from 2004-05 to 2012-13, approximately $64 million was reallocated from the CFMP to emergency management on reserves.[23]

19. This 2% cap on annual increases for on-reserve programs and services was discussed by several witnesses, including Robert Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and Karl Carisse Senior Director, Strategic Policy, Planning, and Innovation, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. Commonly referred to by witnesses as a "2% annual escalator", the cap placed on the annual growth rate of core program funding is regularly supplemented by proposal-based funding targeted to specific program areas, such as education and drinking water systems, in an effort to address specific needs.

20. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Cost Drivers and Pressures: The Case for New Escalators*, June 2013.

21. Auditor General of Canada, ***2006 May Status Report of the Auditor General of Canada***, 2006.

22. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Cost Drivers and New Pressures: The Case for New Escalators*, June 2013. This report was also cited in the testimony of Robert Scott Serson, Former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No .11, 2nd Session, 41st Parliament, February 17, 2015; Peter Dinsdale, Chief Executive Officer, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 9, 2nd Session, 41st Parliament, November 18, 2014.

23. Auditor General of Canada, ***2013 Fall Report of the Auditor General of Canada***, 2013.

Decisions to reallocate funding away from infrastructure budgets are also made at the regional and band levels. Due to limited funding, First Nations communities are required to prioritize needs and allocate funding accordingly. Depending on the needs of a community, infrastructure funding may be used to address significant shortfalls in other areas.[24]

B. Moving forward

The committee has heard that "federal funding alone is likely not enough to address issues of this magnitude in a timely and effective fashion"[25] and recognizes that, "without the needed investments, the current crisis in housing and infrastructure faced by First Nations communities, cannot adequately be addressed."[26]

Several witnesses recommended that the 2% cap on departmental funding for basic programs be removed. In his testimony to the committee, former Deputy Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Robert Scott Serson, recommended that removing the cap should be followed by a discussion about "how to fill the service gaps that have been created over the last 18 years, and necessary structural reforms."[27]

The committee is of the view that removal of the 2% cap on annual increases on funding for AANDC is overdue, and that funding must consider cost drivers such as population growth and inflation.
The committee consequently recommends:

RECOMMENDATION 1

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada remove the 2% cap on annual increases on funding, effective Budget 2016-2017.

24. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Cost Drivers and New Pressures: The Case for New Escalators*, June 2013.
25. The Hon. Gerry St. Germain, P.C., Advisor, First Nations Financial Management Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 2, 2014.
26. Peter Dinsdale, Chief Executive Officer, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 9, 2nd Session, 41st Parliament, November 18, 2014.
27. Robert Scott Serson, Former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 17, 2015.

Federal government support for housing on reserves

Housing construction in We Wai Kai First Nation in British Columbia is inspected by city inspectors.

The key themes related to this committee's study of housing on reserve were set out in the committee's interim report, ***Housing on First Nation Reserves: Challenges and Successes***. Since the tabling of the report in February 2015, the committee has continued to receive testimony related to housing. This has allowed the committee to further refine its analysis of housing on reserve and to propose recommendations for change.

Among the recurring themes is the significant link between housing and infrastructure. Housing is one of the components of community infrastructure funded under AANDC's Capital Facilities and Maintenance Program (CFMP). Under this program, First Nations can use their operations and maintenance budgets and minor capital allowances to maintain their housing stock and to build new housing. The CFMP also provides funding for First Nations to put in place the housing-related infrastructure, such as roads and access to water and wastewater services, which is necessary to build new housing.

In addition to the funding provided under the CFMP, the federal government also provides funding for housing on reserve through the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). As the committee outlined in its interim report on housing, there is widespread agreement that the funding amounts provided by both AANDC and CMHC are insufficient to properly maintain, operate, and build housing on reserve.

The interim report also identifies growing trends among First Nations toward private home ownership on reserve and toward implementing rental regimes on reserve to help contribute to the costs of providing the necessary maintenance of existing housing. Both these trends demonstrate that First Nations people and communities across the country are finding creative ways to address the housing challenges in their communities. The committee commends First Nations leaders who have taken the lead in these areas. The committee also recognizes that the federal government has a role to play in facilitating these initiatives, by providing needed support for the administration of housing stocks, by addressing the regional disparities in the Shelter Allowance portion of the Income Assistance Program so that First Nations across the country have the means to introduce a rental regime; and by providing the necessary supports to ensure that homes on reserve are built to standards which meet the fire and building codes which protect all other Canadians. The committee also identified the particular role of the federal government in meeting the housing needs in remote and isolated communities.

Witnesses emphasized the importance of listening to what communities want and need. Yet First Nations leaders in communities across the country expressed concern that departmental officials from AANDC rarely visit their communities to see first-hand the particular challenges they face in housing and infrastructure. This view was particularly prominent in remote and northern communities – which are also the communities where the needs are generally the most acute.

Well-known architect, Douglas Cardinal emphasized the importance of culturally-appropriate planning of housing and infrastructure, and suggested that this was not how things were being done at this time. He was critical of the type of housing which is commonly seen on reserve:

> Does the housing work? No. Do these modular houses work […]? I don't think they even work for the people here.[28]

Connie Gray-McKay, Chief, Mishkeegogamang First Nation, also spoke about the need to ensure that houses reflect the needs of the people living in them:

28. Douglas Cardinal, Architect, as an individual, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, May 14, 2014.

I live in a log house and I have to live in a log house. I think one of the things we need to understand is our houses have to be culturally appropriate. When I walk into some of the newer houses, I'm in the living room right away, instantly. Where is the transition? Where am I going to put my rubber boots after walking around in the mud?[29]

The importance of culturally-appropriate design

Architect Douglas Cardinal spoke to the committee about his work with the community of Oujé-Bougoumou, a Cree community of 696 people, which belongs to the James Bay Cree in northern Quebec. He explained that the community was designed – through a process of extensive consultation with community members – to incorporate cultural values with the current and future needs of the community. He explained that "none of these innovations could happen through the structure of Indian Affairs. We were able to develop the community of Oujé-Bougoumou outside the framework of the department."[30]

The committee has been impressed by the initiative taken by First Nations communities as well as housing manufacturers who want to be part of the solution. The committee urges all those involved in meeting the housing needs on reserve – federal government funders, First Nations, and the private sector – to think outside the box of conventional housing approaches in order to design homes and communities which are more durable, culturally appropriate, and designed to meet the needs of the people living in them. The committee also encourages efforts to explore the application of new technologies such as those related to sustainable energy.

1. Funding through the Canada Mortgage and Housing Corporation

There was unanimous agreement among witnesses, including departmental officials, that there is a significant housing shortage in First Nations communities. The On-Reserve Non-Profit Housing Program, also known as the Section 95 program, assists First Nations in the construction, purchase, rehabilitation and administration of suitable, adequate and affordable rental housing in First Nations communities. Through this program, CMHC provides a subsidy to assist First Nations with the financing and operation of rental housing projects over a period of 15 to 25 years.

The committee heard that the way that funding is announced and disbursed in the On-Reserve Non-Profit Housing Program created significant hardships for communities. The need to apply annually for funding made it very difficult to undertake proper community planning. Also, federal government funding support for new construction and ongoing maintenance of housing was too low.[31]

First Nations communities across the country told the committee that the process of applying for funding from the On-Reserve Non-Profit Housing Program was challenging. Witnesses complained that there are often long delays between the submission of an application for housing, and the announcement of funding. Delays in funding approvals can place enormous pressure on communities, since the allocated funds need to be spent within the fiscal year. The committee has heard that this process makes it difficult to organize construction – particularly where the weather conditions make it almost impossible to start construction in the winter.

29. Connie Gray-McKay, Chief, Mishkeegogamang First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, September 15, 2014.

30. Douglas Cardinal, Architect, as an individual, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, May 14, 2014.

31. See, for example, the testimony of Madeleine Paul, Chief, Eagle Village First Nation, Quebec, Assembly of First Nations, February 11, 2014; Bob Howsam, Executive Director of the Ontario First Nations Technical Services Corporation, March 5, 2014; Chris Maracle, April 2, 2014 and John G. Paul, Executive Director, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, November 25, 2014.

The committee heard considerable evidence that funding for on-reserve housing is insufficient to address the magnitude of existing housing shortfalls. Accordingly, the committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That the Canada Mortgage and Housing Corporation allocate sufficient funds to the *On-Reserve Non-Profit Housing Program*, also known as the Section 95 program, in order to address the growing shortage of housing on reserve; and

That the CMHC explore options to ensure greater flexibility in the way that funding is allocated for the *On-Reserve Non-Profit Housing Program*, in particular, to allow for multi-year commitments which would give communities adequate time to organize construction.

2. Building First Nation capacity to manage housing stocks and infrastructure

As discussed in the interim report on housing, the committee heard that managing and maintaining housing and infrastructure is complex and many First Nations do not have dedicated staff available to fulfil this role. The committee has heard that it is important to ensure that First Nations have the capacity to manage their housing and infrastructure stock.[32] The committee has heard that building this human resource capacity is an important part of addressing the housing and infrastructure needs on reserve.

Similarly, First Nations require human resource and management capacity to explore alternative financing mechanisms for on-reserve infrastructure.[33] As John Kiedrowski, President, Compliance Strategy Group stated, capacity helps First Nations people, organizations and communities manage their own affairs. He emphasized the importance of ensuring that capacity development strategies focus on maintaining capacity over an extended period of time.[34]

The committee has heard that housing managers could help set up housing authorities, or, where these already exist, could work with the housing authority to manage and maintain housing on reserve including the creation of housing policies; the development and enforcement of building codes; the development of rental regimes; and the capacity to evaluate and address maintenance needs.

32. See for example, the testimony of Charmaine McCraw, Ecomonic and Resource Development Unit Manager, Nishnawbe Aski First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 9, 2nd Session, 41st Parliament, November 19, 2014.
33. Arnold Gardner, Chief, Eagle Lake First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, September 15, 2014.
34. John Kiedrowski, President, Compliance Strategy Group, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 13, 2nd Session, 41st Parliament, May 5, 2015.

The committee's interim report on housing observed that several witnesses called for the federal government to provide dedicated funding for housing management and maintenance positions in First Nations communities as part of their core funding. The committee agrees that moving forward in addressing the housing and infrastructure needs on reserve requires trained staff who are dedicated to that purpose. The committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That the Annual Band Support Program at Aboriginal Affairs and Northern Development Canada provide funding for the hiring of a qualified housing manager on reserve, if necessary.

3. Building codes

While building codes are in place and systematically enforced throughout Canada, the committee has heard that this is the not the case in many First Nation communities. The absence of enforceable building codes on reserve has resulted in housing that deteriorates rapidly as well as unsafe living conditions for some people who live in First Nations communities. Building codes were not applied when much of the existing housing stock on reserve was built, which has contributed to the low quality of housing on reserve – this problem persists today. As First Nations try to stretch limited budgets to meet the housing needs in their communities, the committee was told that, "Far too often we see First Nations that barely get enough to build a home and they build whatever they can, and it just doesn't last and you have the same problem over and over again."[35] There are also examples where housing is over-built, which incurs unnecessary expenses to cash-strapped housing budgets.[36]

Witnesses have suggested that the lack of building and fire codes both contribute to unsafe conditions, which can leave residents more vulnerable to fire deaths. Vincent Genereaux of the Prince Albert Grand Council described this issue:

> Probably fifty per cent of our fire deaths can be attributed to wood burning systems. It's not that we inspected them wrong. It's because they don't tell us they're putting them in. They purchase equipment themselves, and there's something missing usually. We find that out in the investigation part.[37]

The federal government maintains that First Nations are the authority having jurisdiction for housing, meaning that they are the level of government with the authority to enact bylaws in relation to building codes on reserves. This understanding is not widely shared among First Nations,

35. Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer, First Nations Bank of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 4, 2015.

36. John Kiedrowski, President, Compliance Strategy Group, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 13, 2nd Session, 41st Parliament, May 5, 2015.

37. Vincent Genereaux, Housing Advisor, Technical Services, Housing Department, Prince Albert Grand Council, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, May 27, 2014.

however. Appearing on behalf of the First Nations National Building Officers Association, John Kiedrowski told the committee:

> it has never been clear through policy or legislation how First Nations became the authority having jurisdiction [for housing]. Throughout a series of presentations with chiefs and councils, we found that they strongly believe that homes being built on First Nations are the responsibility of the federal government; but with the comprehensive agreements, the onus is back on the chiefs and councils.[38]

The lack of clarity about jurisdictional responsibility was also flagged in the testimony of Jerome Berthelette, Assistant Auditor General from the Office of the Auditor General of Canada. He pointed out that at the provincial level, services such as education, housing, and child welfare are well defined, have clear service levels and established legislative and regulatory frameworks: "Anybody who wants to know what is required of them can go to the legislation, to the regulation and to the officials who support the implementation of the regulations and the legislation and get answers. What is required of people is fairly clear."[39] In many cases, as in the case of building codes, this clarity is lacking on reserve. The 2011 report of the Auditor General of Canada made the point that "the federal government has often developed programs to support First Nations communities without establishing a legislative or regulatory framework for them."[40]

Clarifying the role of First Nations in adopting and enforcing building codes would be a significant step toward ensuring that housing on reserve meets basic health and safety requirements; it would also ensure that homes are built to last. This was the view of several witnesses who appeared before the committee, though there were differences among witnesses regarding the best way to move forward on this.

Witnesses such as John Kiedrowski of the First Nations National Building Officers Association recommended the introduction of national legislation similar to ***Safe Drinking Water for First Nations Act***. This Act provides for the development of federal regulations governing the provision of drinking water, water quality standards and the disposal of waste water in First Nations communities. While emphasizing the importance of building safe housing, other witnesses such as (then) National Chief of the Assembly of First Nations, Shawn (A-in-chut) Atleo argued that "imposing standards through legislation is not the answer."[41]

Several witnesses highlighted the importance of consultation with First Nations communities when it comes to finding a solution to the regulatory gap relating to building codes. For example, Chief of the Federation of Saskatchewan Indian Nations, Perry Bellegarde, urged the government to "carefully adopt a coordinated approach with First Nations."[42] In his

38. John Kiedrowski, Project Manager, First Nations National Building Officers Association, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 2, 2nd Session, 41st Parliament, December 3, 2013.

39. Jerome Berthelette, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, February 5, 2014.

40. Office of the Auditor General of Canada. ***2011 June Status Report.***

41. Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, February 11, 2014.

42. Perry Bellegarde, Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 5, 2nd Session, 41st Parliament, April 9, 2014.

testimony before the committee, John G. Paul, Executive Director of the Atlantic Policy Congress, emphasized the importance of talking "to the people at the receiving end of this in the communities to understand it from their view of the world." [43] They pointed out that First Nations currently do not have the necessary capacity for enforcing building codes, even if building codes were adopted. Other witnesses pointed to increased costs associated with enforcing building codes. For example, there is a cost associated with ensuring that inspectors have the necessary errors and omissions insurance to conduct these inspections on reserve. Witnesses suggested that issues like this need to be identified and resolved before building codes are implemented and enforced.

John G. Paul of the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat illustrated why it is important for the federal government to consult with affected organizations before implementing new programs or policies. Speaking about new code compliance requirements under CMHC's section 95 housing program, he told the committee:

> In February 2014 our communities received a letter stating that at the onset of the new fiscal year, First Nations would be required to submit certificates of code compliance at a minimum of three stages of construction, which is basically a new cost. During the first year of enforcement, communities in the Atlantic have had trouble finding qualified inspectors to perform these inspections. CMHC has recently informed our housing working group that they plan on subsidizing training for 12 professionals to become code compliance inspectors. However, this perfectly illustrates the difficulties, at times, of working with the federal government. The response more often than not is reactionary. A new initiative is rolled out without consultation and when problems arise the government has to scramble to correct a problem they created. Time must be taken to consult and plan to mitigate potential risks and challenges that could arise when doing something different.[44]

The committee understands consultation to mean "working in close collaboration with First Nations." Recognizing that the ambiguity relating to building codes on reserve needs to be resolved, the committee recommends:

43. John G. Paul, Executive Director, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, May 13, 2014.

44. John G. Paul, Executive Director, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat , *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, November 25, 2014.

RECOMMENDATION 4

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada

- **Consult with First Nations organizations to identify concerns related to the jurisdictional authority for implementing and enforcing building codes and to assess the capacity issues which would be required to adopt and then enforce building codes;**
- **Put in place the necessary measures to address the capacity of First Nations (and organizations which provide support to First Nations) to comply with legislated standards as a precondition of a new legislative framework for the application of building codes on reserve; and,**
- **Develop such legislation, in consultation with affected First Nations.**

4. Regional disparities in shelter allowance portion of the Income Assistance Program

Many First Nations have begun to collect rent on band-owned housing to help defray the costs associated with managing and maintaining the community's housing stock. People on Income Assistance in these communities use the Shelter Allowance portion of their monthly allocation to pay the rent. This provides First Nations with a revenue stream to pay for maintenance, utilities, and other housing-related services. The committee has heard, however, that the shelter allowance is inadequate to meet the shelter-related costs of First Nations people (including heating and insurance)[45] and that there are significant regional discrepancies in the way that the shelter allowance is allocated.[46]

As identified in the committee's interim report on housing, the committee heard that in some regions, First Nations communities are not able to collect revenue from shelter allowances for band-owned housing. In these regions, shelter allowance is only provided to income assistance recipients living in housing which still have outstanding mortgages under CMHC's Section 95 Program. When the mortgages on these homes are paid off, the First Nation can no longer collect a shelter allowance for these homes. At that point, they become a liability for the First Nation, which is charged with maintaining the housing without the benefit of rental revenue. In his testimony to the committee, Kevin McLeod, Director of Housing, Economic and Community Development Secretariat, Federation of Saskatchewan Indian Nations identified the need to fund shelter allowances so First Nations can collect revenue from social assistance clients residing in band-owned homes. He noted that such a measure would be

45. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, *Evaluation of Shelter Allowance as it Relates to On-Reserve Housing*, 2010, revised 2011.

46. Vincent Genereaux, Housing Advisor, Technical Services, Prince Albert Grand Council, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 6, 2nd Session, 41st Parliament, May 27, 2014.

"the one thing that would make the biggest difference on the ground for First Nations in Saskatchewan."[47]

The question of regional inconsistency in applying the shelter allowance policy was highlighted in a 2003 audit of the Auditor General of Canada. At that time, it was estimated that the additional cost of fully applying the policy nationally would be between $40 million to $65 million a year.[48] Several witnesses have urged the committee to recommend that the shelter allowance policy be applied nationally to eliminate regional disparities in the way the program is currently being delivered.[49]

"Due to the northern location we also have higher economic costs to repair, maintain and run these homes. As the Chief of Birch Narrows, I receive dozens of calls every week from the people in the community, needing things repaired in their houses, and I can only help the ones whose situation is most dire."

— Jonathon Sylvestre, Chief, Birch Narrows First Nation, February 18, 2015

Recognizing the important role that the shelter allowance component of the Income Assistance Program plays in developing rental regimes in First Nations across the country, and highlighting the need to address the regional discrepancies in the way the shelter allowance is allocated, the committee recommends:

RECOMMENDATION 5

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada review the shelter allowance component of the Income Assistance Program to: Assess whether the level of shelter allowance is adequate to cover the housing costs of recipients, including rent and heating, and to ensure that it is applied in a consistent manner across regions and reflects the provincial comparability principle; and

That the results of this review be tabled in Parliament no later than June 30, 2016.

47. Kevin McLeod, Director of Housing, Economic and Community Development Secretariat, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, November 25, 2014.

48. Office of the Auditor General of Canada, ***2003 April Report of the Auditor General of Canada***, "Chapter 6: Federal Government Support to First Nations – Housing on Reserves," p. 20.

49. See for example the testimony of Glenn Hudson, Chief, Peguis First Nation, Manitoba, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 3, 2nd Session, 41st Parliament, February 11, 2014; Aaron Ledoux, Director of Housing, Muskeg Lake Cree Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 31, 2015.

5. Housing in remote and isolated communities

The cost of construction in remote and isolated communities is compounded by the cost of transporting building supplies by barge or by winter road. When the winters are not cold enough for the opening of the winter roads, the materials must be flown into the community. Witnesses suggested that the funding levels for housing in remote and isolated communities had not kept up with cost increases, making it even more difficult to build housing. These challenges are exacerbated by the fact that many of these communities have limited access to a local economy and face high unemployment levels, making it almost impossible for individuals to build their own homes. Therefore, these communities are thus particularly reliant on the federal government to provide their housing. While AANDC takes into account the increased costs of northern and remote communities through a remote and isolation index in their funding formula, witnesses remarked that this index is not reflective of the needs of these communities,[50] and that the amount allocated for the remoteness factor "must be greatly increased."[51]

The committee recommends:

RECOMMENDATION 6

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and the Canada Mortgage and Housing Corporation collaborate in the development of a housing strategy for remote and isolated First Nations communities; that this strategy address the specific challenges and costs of building in remote communities; and that AANDC review the adequacy of the remote and isolation index to ensure that it reflects actual costs.

"[T]he ability for First Nations to access the money necessary to invest in infrastructure projects — remains the elephant in the room."

— Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board

50. Alex McDougall, Chief, Wasagamack First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 8, 2nd Session, 41st Parliament, September 15, 2014.
51. Kasabonika Lake First Nation. *Submission to the Senate Committee on Aboriginal Peoples*, September 15, 2014, p. 4

Creating opportunities for First Nations to fund or finance infrastructure

Construction materials in remote communities, like Kitchenuhmaykoosib Inninuwug in northern Ontario, have to be flown in or brought in on winter roads.

Government policy and decision makers should be looking for solutions outside the status quo. A two hundred year procurement strategy isn't the answer.[52]

The committee heard that current levels of funding from AANDC are not adequate to meet existing infrastructure and housing needs. Many witnesses emphasized that, "relying on cash-based, current-year funding, as is currently practised by the federal government, is not an answer" and that innovation is required.[53]

Off reserve, homes and infrastructure are typically financed over time, rather than paid for up front. Individuals generally finance their homes through 25-year mortgages, while governments finance infrastructure projects through tax revenues and the bond markets. In contrast, many First Nations on reserve do not have access to these financing sources to meet their infrastructure needs.

First Nations face several barriers which limit access to innovative financing opportunities for infrastructure development on reserve. The committee heard that the seizure restrictions flowing from section 89 of the *Indian Act*, a lack of own source revenue, and difficulty attracting private

52. Harold Calla, *Speaking notes: Presentation to the Senate Committee on Aboriginal Peoples Study into on-reserve housing and infrastructure*, December 2, 2014.

53. David Crate, Member and Chief of the Fisher River Cree Nation, Manitoba, National Aboriginal Economic Development Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 2, 2014.

sector investment, are some of the barriers affecting the ability of First Nations to take advantage of alternative sources of funding. While many communities have shown remarkable adaptability and creativity in addressing these barriers, the committee heard that more work needs to be done to eliminate these barriers.

Apart from federal contributions, economic development represents an important alternative source of funding that can potentially address a range of community needs. Economic development is closely linked to the ability of First Nations to access capital, and provides jobs which allow First Nations members to purchase their own homes on reserve. Economic development also provides the necessary revenue streams for First Nations to supplement current federal government funding for infrastructure development.[54]

In the fall of 2012, the committee tabled a report on the federal Additions to Reserves (ATR) policy and process, including the recommendation that the AANDC-AFN Joint Working Group create and table a plan before March 31, 2013 that includes targets and timelines for the implementation of changes to improve the ATR process. Throughout the current study on infrastructure and housing, the committee heard that land obtained through the ATR process could be used for economic development opportunities or to construct additional homes.

Using the ATR process, the Muskeg Lake Cree Nation converted land within the city of Saskatoon into an urban reserve in 1988. When Aaron Ledoux, Director of Housing for the Muskeg Lake Cree Nation appeared before the committee, he explained that the community's urban reserve provided them with significant opportunities for economic development and generated revenues to supplement existing AANDC funding for infrastructure development on reserve.[55] Three years following the tabling of our report and recommendations, witnesses, including the Eskasoni First Nation, continue to express concerns with delays associated with the ATR process. The committee recognizes the important link between timely conversion of lands to reserve status under the ATR process and economic development. While the committee welcomes the proposed revisions to the Policy on Additions to Reserve and Reserve Creation, given the potential economic value of reserve lands, we urge the department to continue working to improve and streamline the ATR process.

Recognizing the link between economic development and infrastructure development on reserve, Ken Coates of the Macdonald-Laurier Institute told the committee, "you can't ask Aboriginal folks to pay for things if they don't have a safe source of revenue."[56] Witnesses have told the committee that a growing number of First Nations communities have own-source revenue which can be invested back into the community. Witnesses have pointed to the role that resource revenue-sharing and taxation[57] can play in

54. See the testimony of the Hon. Gerry St. Germain, P.C., Advisor, December 2, 2014; Harold Calla, Executive Chair, First Nations Financial Management Board, December 2, 2014; Desmond Gould, Director of Operations, Swan Lake First Nation, December 3, 2014; Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer, First Nations Bank of Canada, February 4, 2015; Tsawout First Nation, March 31, 2015.

55. Aaron Ledoux, Director of Housing, Muskeg Lake Cree Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 31, 2015.

56. Ken Coates, Senior Fellow in Aboriginal and Northern Canadian Issues, Macdonald-Laurier Institute, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 13, 2nd Session, 41st Parliament, April 21, 2015.

57. See, for example, the testimony of Julie Cafley, Vice-President, Public Policy Forum, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 17, 2015.

raising the revenue necessary to finance infrastructure. The committee recognizes, however, that not all First Nations have access to own source revenue and economic opportunities to finance their infrastructure. Some First Nations will continue to be dependent on annual transfers from the federal government.

Having heard consistently that a 'one-size fits all solution' will not work for First Nations as their situations are very diverse,[58] the committee agrees that a variety of alternative financing options will be necessary to provide all First Nations with the opportunity to meet the infrastructure needs of their communities. In order to better understand the testimony received on innovative financing approaches – such as leveraging own source revenue and property taxes through bonds, using AANDC funding streams to leverage financing, public-private partnerships and collaborating with neighbouring municipalities – the reasons why First Nations have difficulty accessing capital will first be discussed.

58. Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 24, 2015.

Barriers to financing housing and infrastructure on reserve

One of ten new homes being built in Sandy Lake First Nation, Ontario, where there are 154 applicants waiting for housing.

In comparison to other Canadian jurisdictions and individuals, First Nations face unique challenges when accessing financing for on-reserve housing and infrastructure. The application of the *Indian Act* and federal jurisdiction over First Nations on reserve are some of the factors explaining these differences. Several witnesses told the committee about the challenges of accessing capital from financial institutions for community infrastructure development under section 89 of the *Indian Act*, which prevents the seizure of real and personal property on reserve. The committee heard that Section 89 does not permit the use of property on reserve as collateral, which may prevent First Nations from accessing loans to finance community infrastructure development.

The committee's Interim Report on First Nations housing noted a growing interest in private home ownership among First Nations, which could address the critical housing shortage on reserve. Several witnesses suggested that First Nations individuals who own their homes are more likely to

maintain them. However, section 89 of the *Indian Act,* can act as a barrier to private home ownership on reserve because it limits the ability of First Nations people to obtain mortgages.

The committee visited communities operating under a variety of land tenure regimes, including those based on the *Indian Act*, the *First Nations Land Management Act* (FNLMA), and self-government agreements. Few communities identified the nature of their land tenure regime as being directly linked to the quality and quantity of the housing stock on reserves. In fact, many communities were able to provide a variety of housing options – including homeownership – regardless of their land tenure regime. However, several communities expressed concerns about barriers to homeownership under the *Indian Act*, in particular restrictions on seizure and transferability.

As noted in the committee's interim report on housing, leases have been used to obtain mortgages on reserve since they do not enjoy Section 89 protection. Communities such as the Westbank First Nation use 99-year leases for housing and economic development under various types of land tenure. The Westbank First Nation operates under a self-government agreement and uses "A to A leasing," where residents lease their land allotments to themselves, and successfully use the lease as collateral. This allows community members to obtain mortgages, while addressing Section 89 restrictions.

Financing options for housing and community infrastructure

In order to address the challenges of financing community housing and infrastructure under section 89 of the *Indian Act*, the federal government introduced two measures to facilitate private home ownership options on reserve: the Ministerial Loan Guarantee and the creation of the First Nations Market Housing Fund. Some communities who have been unable to access either of these options for a variety of reasons, have developed their own innovative approaches, such as revolving loan funds.

Together, these three options help First Nations to finance housing on reserve and facilitate private home ownership. However, they are not available to all First Nation communities. This reality demonstrates that access to capital and financing for infrastructure development on reserve continues to be a challenge for many First Nation communities. The committee recognizes that there are factors that prevent First Nations from accessing stable financing for housing and infrastructure on reserve, such as Section 89 and a lack of stable own-source revenue streams. Therefore, innovative financing options will be required to address these cases.

1. Ministerial Loan Guarantee program for housing on reserve

AANDC currently administers a Ministerial Loan Guarantee (MLG) program for housing on reserve. The program aims to address restrictions created by section 89 of the *Indian Act* that prevent the seizure of reserve lands. MLGs permit First Nations to obtain loans from financial institutions for housing on reserve, because the federal government backs the loan. Currently, the guarantee authority limit is $2.2 billion, of which $1.8 billion has been issued.[59]

59. Karl Carisse, Senior Director, Strategic Policy, Planning, and Innovation, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 24, 2015.

First Nations eligible to obtain an MLG must have sound financial management, and comply with AANDC's financial reporting requirements. The committee has heard from several witnesses about the challenges of obtaining an MLG. For example, the time-consuming process and inflexibility of rules relating to the approval of MLGs in communities where a single community member might have defaulted was a recurring complaint. The committee heard from many witnesses who suggested that the approval process for MLGs could be streamlined for eligible First Nations. For example, when the committee visited the We Wai Kai First Nation in British Columbia, it heard that if even one member was behind on a mortgage payment, the First Nation was considered to be in default, and no new MLG would be granted. Witnesses recommended that operational guidelines for the MLG program be reviewed to ensure that they provide First Nations with flexibility to manage the risks related to mortgages backed by MLGs.

Financial institutions have provided options for First Nations with access to MLGs to obtain mortgages for housing on reserve. Financial institutions, such as RBC Royal Bank, the Native Commercial Credit Corporation, and Aboriginal Savings Corporation of Canada have created on-reserve housing programs to provide mortgages to reserve residents eligible for MLGs. To address section 89 barriers, these financial institutions sign agreements with a First Nations government, where the band council agrees to seize or repossess an asset and manage it on behalf of the financial institution in the event of a default.[60] This innovative approach addresses some of the section 89 barriers, but the committee heard that the program does not address the housing needs of all First Nations. Importantly, First Nations without access to stable revenue streams and/or MLGs are not able to access these programs.

CMHC also offers a loan insurance program for First Nations to obtain loans from financial institutions for the construction, renovation, or maintenance of homes on-reserve. To participate in the program, First Nations must be eligible to obtain an MLG. These programs demonstrate that although there are ways to obtain mortgages on reserve, only First Nations eligible for MLGs can take advantage of these opportunities. Accordingly, the committee recommends:

60. For example: Jean Vincent, President and General Manager, Native Commercial Credit Corporation, Aboriginal Saving Corporation of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 3, 2015.

RECOMMENDATION 7

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, in consultation with First Nations, take immediate steps to improve the efficiency of the Ministerial Loan Guarantee (MLG) approval process and the operational guidelines of the MLG program to ensure that they provide First Nations with the required flexibility to manage risks associated with mortgages backed by MLGs. Also, that the government expand the MLG program to grant First Nations governments access to the program, rather than just individual First Nations members; and the government increase the guarantee authority limit to $3.2 billion with consideration for future increases.

Allowing bands access to the MLG program would allow First Nations governments to obtain loans for larger scale housing projects. The expansion of the MLG program to First Nations governments should include additional measures for financial certification from existing organizations (like FNFMB and FNFA) and should utilize band own-source revenue. For further information on the suggested characteristics of the expanded MLG program, please refer to the chart on the next page.

Proposed Characteristics of a Ministerial Loan Guarantee Program

First Nation: What they want to secure funding for	**Own-Source Revenue:** The First Nation has to support loan	**Minister:** 1) Participation in FNFMA required 2) Approve Ministerial Loan Guarantee	**First Nations Financial Management Board:** 1) Criteria for Certification 2) Additional Responsibilities
– Economic Development – Social Development – Community Owned Housing – Equity Involvement (power projects, pipelines, etc.) – Land Purchases – Infrastructure – Vehicles and Equipment	100%	Yes N/A	1) Financial Administration Law 1) Financial Performance Certification 1) Financial Management System Certification
– Community owned housing – Infrastructure	100%	Yes Yes; Benefit: Lower the interest rate for the First Nation	Same as above
– Community owned housing – Infrastructure	1-99%	Yes Yes	Same as above, PLUS: 2) Building Code compliance 2) Rent policy 2) Land use plan 2) Good governance
– Community owned housing – Infrastructure	0%	Yes Yes	Same as above

	First Nations Finance Authority: 1) Criteria for Certification 2) Additional Responsibilities	**AANDC:** Provide "top-up" above core funding to support loan
	1) FNFMB Certification 1) Unanimous approval from board of directors (incl. CEO FNFMB) 1) "Leverageable" own-source revenue 1) Other considerations?	No
	Same as above	No
	Same as above, PLUS: 2) Identify what % annual payment top-up above own-source revenue would be required to service loan	Yes. Top-up formula negotiated based on current and future potential own-source revenue
	Same as above	100% Top-up to fund project until there are conditions for future own-source revenue opportunities. Future own-source revenue would eventually be used to reduce top-up

2. First Nations Market Housing Fund

The First Nations Market Housing Fund (FNMHF) provides an alternative to MLGs for First Nations wishing to obtain mortgages on reserve. The FNMHF provides security for housing loans and "gives First Nations leverage to negotiate more favourable interest rates, risk-sharing agreements, reduced program access fees, and administrative arrangements."[61] The FNMHF is a national fund containing a one-time contribution of $300 million held in its trust fund for housing loans secured by First Nations communities.

As the committee noted in its interim report, when the FNMHF was established in 2008, it was projected that it would enable the construction of 25,000 homes over ten years. Now, seven years later, with only 99 homes constructed, the FNMHF is far from meeting those expectations.[62] These numbers led a number of witnesses to suggest that the mandate of the FNMHF be reviewed and that the funding be more effectively channeled to result in more houses being constructed on reserve. The testimony of Guy Latouche, Consultant, Assembly of First Nations of Quebec and Labrador reflects a common sentiment:

> We think that the mandate of the First Nations Market Housing Fund should be revised. Even if the idea of this fund is interesting, and capacity development is interesting too, we have to admit that the fund has generated very little new construction — at least in Quebec — since its inception six years ago.[63]

The committee agrees that it would be important to review the mandate of the FNMHF, and recommends:

RECOMMENDATION 8

That the Canada Mortgage and Housing Corporation commission a value for money evaluation of the First Nations Market Housing Fund, and develop a series of proposals for expanding the possible uses of the Fund, including the possibility of securitizing the Fund to finance innovative housing projects; and

That the proportion of the First Nations Market Housing Fund allocated to the Capacity Development Program component be increased and eligibility for this program component be extended to First Nations who are at the first stages of applying for the FNMHF.

61. First Nations Market Housing Fund, Written submission to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, January 2015.

62. John Beaucage, Chair, First Nations Market Housing Fund, *Proceedings of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development*, Evidence No. 44, 2nd Session, 41st Parliament, May 28, 2015.

63. Guy Latouche, Consultant, Assembly of First Nations of Quebec and Labrador, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, November 25, 2014.

3. Revolving loan funds

Revolving loan fund programs permit First Nations to lend capital to their members for home construction and repairs. The committee has seen some examples of very successful communities such as the Nation Huronne Wendat who have used revolving loan funds to facilitate private home ownership on reserve. Today, the Nation Huronne Wendat provides loans for individuals of up to $210,000 to build or repair their homes. Once the mortgage is paid off, the individual owns their home and "they can borrow against their home to start a business or fund other aspects of their life's activities."[64]

64. Jean Vincent, President and General Manager, Native Commercial Credit Corporation, Aboriginal Saving Corporation of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 3, 2015.

Facilitating access to capital through land management

1. The *First Nations Land Management Act*

The past decade has seen the introduction of legislation, including the *First Nations Fiscal Management Act* and the *First Nations Land Management Act*, which, among other things, provide First Nations with the possibility to opt into regimes that address some of the impacts of section 89 restrictions. Witnesses have suggested that these provisions permit First Nations to access economic development opportunities and develop their infrastructure more efficiently.

The committee has heard that through the development of land codes, the First Nations Land Management regime: facilitates access to capital such as mortgages for individuals and leases for commercial development; provides First Nations with the authority to develop their lands; and creates a more efficient process for economic development in comparison to the *Indian Act*.[65]

To be part of the FNLMA, First Nations must demonstrate that they have not defaulted on their annual funding agreements, were not under third party management, and have submitted annual financial statements to AANDC for the past three years. Applications are ranked and, depending on available funding, First Nations are scheduled to the Act and receive funding to develop their land codes. There are currently 36 First Nations who have operational land codes and another 58 First Nations are in the developmental stages of the process. To provide this opportunity to more First Nations, Budget 2015 allocated $30.3 million over 5 years to permit 25 additional First Nations to join the FNLMA.

65. Aaron Ledoux, Director of Housing, Muskeg Lake Cree Nation and Gwen Underwood, Lands Manager, Tsawout First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 31, 2015.

While witnesses agreed that the FNLMA provided significant opportunities for First Nations, several noted that not all of the barriers to infrastructure development under the *Indian Act* land management system were addressed.[66] Under the FNLMA, section 89 still applies, as operational First Nations still face difficulty in leveraging their land to obtain loans or mortgages from financial institutions.

The committee has heard that the FNLMA provides the opportunity for participating First Nations to benefit from economic development, which, can generate revenues to help contribute to meeting community infrastructure costs. Recognizing that the FNLMA provides First Nations with greater possibilities to control development on their lands and access economic development opportunities, the committee echoes the recommendation of the *Study of Land Management and Sustainable Economic Development on First Nations Reserve Lands*, tabled by the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development in March 2014:

RECOMMENDATION 9

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada take the necessary steps to extend the application of the *First Nations Land Management Act* (FNLMA) with a focus on:

- **Ensuring that First Nations currently operating under the *Indian Act* land management regime are provided with the training necessary to transition to the FNLMA in a timely manner;**
- **Ensuring that the current signatory First Nations to the FNLMA regime are provided with the support necessary to become fully operational and to meet the increased requirements of the regime, including developing their land codes; and,**
- **Addressing, on an urgent basis, the backlog of applicants currently awaiting entry to the FNLMA regime, and exploring, in collaboration with the First Nations Lands Advisory Board, financing options to allow for greater First Nations participation in the regime.**

66. Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer, First Nations Bank of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 4, 2015.

2. Proposed opt-in private property legislation

In his presentation to the committee, C. T. (Manny) Jules, Chief Commissioner of the First Nations Tax Commission, suggested that introducing the option of private property ownership on reserve would facilitate a move to private homeownership and create more economic development opportunities on reserve. His initiative, which proposes opt-in legislation, would require a transfer of title for reserve lands from the Crown to individual First Nations. Each First Nation could then transfer fee simple ownership to its members, or to third parties.[67] The committee considers the proposal to be worthy of discussion, and thus also recommends as follows:

RECOMMENDATION 10

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada explore the possibility of opt-in legislation, in consultation with First Nations, which would make Section 89 of the *Indian Act* inapplicable. Such opt-in legislation could facilitate private property ownership for First Nations members living on reserve.

67. C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner, First Nations Tax Commission, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 9, 2014.

Innovative approaches to funding or financing infrastructure

First Nations such as Pic River in Ontario supplement funding with their own-source revenue to provide basic services such as fire services.

1. Facilitating the creation of taxation regimes on reserve

In Canada, municipal, provincial and federal governments have access to a variety of different revenue sources to fund infrastructure, including: property and local taxes; transfers from other levels of government; payment from developers; fees; and targeted funding for infrastructure. Witnesses who appeared before the committee agreed that First Nations do not have access to the majority of these revenue sources which makes it challenging to obtain long-term financing for infrastructure on reserve.[68]

Several witnesses who appeared before the committee identified taxation as an important potential source of revenue for First Nations communities to address on-reserve infrastructure needs. Currently, First Nations have two legislative options for levying property taxes on their reserve lands: pursuant to the relevant provisions of the *Indian Act* or to the *First Nations Fiscal Management Act*. Under Section 83 of the *Indian Act*, First Nations are

68. C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner, First Nations Tax Commission, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 3, 2014; André Le Dressay, Director, Fiscal Realities Economists and Tulo Centre of Indigenous Economics, Fiscal Realities Economists, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 10, 2015.

permitted to make by-laws to levy taxes on land or interest in land on their reserves. The authority to approve these bylaws has been delegated to the First Nations Tax Commission by the Minister. [69] Through the *First Nations Fiscal Management Act*, participating First Nations are able to create taxation regimes, access capacity development opportunities, and obtain long term loans backed by property tax revenues.

Over the past few decades, nearly 140 First Nations have created and implemented property tax by-laws.[70] The committee heard that taxation regimes were able to partially address the infrastructure needs of some communities. For example, through their self-government agreement, the Tsawwassen First Nation charges property tax to corporations and individuals on their lands. Taxation revenue has permitted the Tsawwassen First Nation to obtain a stable source of revenue that can be used to finance infrastructure projects while facilitating access to various economic opportunities.[71]

However, not all taxation revenues are sufficient to address community infrastructure needs. For example, the committee heard that while the Muskeg Lake Cree Nation reinvests its property taxation revenues from businesses situated on its downtown Saskatoon urban reserve into its reserve communities, these revenues are not adequate to meet existing infrastructure needs. Aaron Ledoux, Director of Housing for the First Nation, commented that once these revenues are used to supplement shortfalls in infrastructure funding, there is little money left for economic development to raise additional own source revenues.[72]

C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner of the First Nations Tax Commission, suggested that First Nations would benefit from further jurisdiction over taxation on their lands. Mr. Jules proposed that First Nations should be able to collect taxes from resource development on their lands. According to Mr. Jules, under this system, First Nations with natural resources would have access to significant and stable own source revenues that could be used to meet infrastructure, health, education, and other needs in First Nations communities.

Although taxation revenues provide one possible solution to the infrastructure deficit, the benefits are not enjoyed equally among all First Nations communities. The committee heard from several First Nations communities who rely primarily on federal funding transfers to meet their communities' needs. With few economic development possibilities on their lands and high unemployment rates, property taxation would contribute limited own source revenues to meet the infrastructure needs in these communities.

69. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, ***Fact Sheet – Taxation by Aboriginal Governments***.

70. First Nations Tax Commission, ***First Nations with Property Tax Jurisdiction***, 2014.

71. Colin Ward, Director of Public Services, Tsawwassen First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 31, 2015.

72. Aaron Ledoux, Director of Housing, Muskeg Lake Cree Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 31, 2015.

2. Leveraging own-source revenue and property taxes through bonds

Leveraging financing through the bond market is one of the ways that infrastructure is financed off reserve. With the 2006 enactment of the *First Nations Fiscal Management Act* (FNFMA), this tool is now also available to First Nations.

The FNFMA is an optional piece of legislation that provides participating First Nations with the opportunity to establish by-laws for property taxation on reserve; develop financial administration laws; build capacity related to financial administration; and access long-term loans to finance infrastructure development on reserve. These opportunities are made possible through the three institutions created under the FNFMA, including the First Nations Tax Commission (FNTC), the First Nations Financial Management Board (FNFMB), and the First Nations Finance Authority (FNFA). 158 First Nations have adhered to this legislation and more than 80 of these are leveraging property taxes.

The FNFA provides low interest loans, investment options, and financial planning advice to member First Nations. The FNFA finances First Nation community projects such as infrastructure development, land purchases, independent hydro projects and community housing. To access these financing options, First Nations must become borrowing members, which requires the development of financial administration laws and certification by the FNFMB. The FNFMB certifies First Nations to established standards of financial management and performance. Of the 158 First Nations that have adhered to the FNFMA, only 9 are considered borrowing members with the ability to access the financing tools available from the FNFA.

"First Nations need a secure fiscal benefit through taxation to build and finance infrastructure. The FNFMA and the First Nations Tax Commission provide a strong regulatory framework to support this concept."

— C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner, First Nations Tax Commission

The FNFA is a pooled borrowing system which means that participating First Nations submit loan requests and the FNFA issues bonds for purchase by investors. The money that is earned from the sale of these bonds is, in turn, loaned out to First Nations. In June 2014, the FNFA issued its first bond of $88 million. Several witnesses highlighted the significance of the FNFMA, as it provides First Nations with the opportunity to leverage own source revenues and secure them through bonds. With this opportunity, First Nations can access similar funding opportunities to finance infrastructure as municipal governments.

The committee heard that the FNFA borrowing program can provide a way for First Nations to use their own-source revenues to meet their infrastructure needs by supplementing annual government funding. When the committee visited Membertou First Nation in Nova Scotia, they heard that prior to obtaining financing from the FNFA, the community was required to obtain five to ten year bank loans to finance infrastructure projects. Since participating in the FNFA process, Membertou First Nation

has had access to longer term loans and has saved $150,000 per month in loan charges.

Several witnesses suggested that amendments to the FNFMA could streamline the process for First Nations to adhere to the legislation and access financing for infrastructure development in their communities.[73] Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer of the First Nations Bank of Canada, suggested that the FNFA financing process was flawed. He argued that combining government-like revenues and business-like revenues in one bond is a mistake. The system does not follow the basic principles of credit, as in each of these revenue streams; there are different levels of risk that can affect the credit of individuals in the pool.[74] Several witnesses also suggested amendments to the FNFMA could streamline the process for First Nations to adhere to the legislation and access financing for infrastructure development in their communities. Bill C-59, tabled in Parliament on May 7, 2015, proposes amendments to the FNFMA which reflect some of the issues raised in the testimony, particularly the request to simplify the process for First Nations to opt into the Act.

3. Using AANDC funding streams to leverage financing

"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."

— *Owen Matheson, Vice-President, Business Development, Corix Infrastructure*

In 2015-16, Parliament approved approximately $8 billion in appropriations to AANDC for funding arrangements that support the provision of a variety of programs and services to First Nations communities. When AANDC appeared before the committee, they stated that because funding is provided on an annual basis, "it is more difficult to use these funding agreements to support long-term, low-cost borrowing."[75] The committee heard that annual funding made it difficult for First Nations to secure long term financing to pay for infrastructure on reserve. Annual funding does not provide the security required to attract private sector investment and, as a result, First Nations may not have the opportunity to participate in projects such as public-private partnerships. For public-private partnerships, communities require long term stable revenue streams, as P3 projects typically last between 20 and 30 years.

The committee heard about several approaches to address the challenges of annual funding provided by AANDC. Through several subsidiaries, the Corix Group of Companies provides water, wastewater and energy infrastructure to small communities (including First Nations) in Canada and the United States. The committee heard that to work around AANDC's annual funding for First Nations communities, a subsidiary of the Corix Group of Companies known as Corix Infrastructure, developed long term partnerships with First Nations. By supplementing annual funding allocations from AANDC with private sector funding, Corix Infrastructure develops long-term partnerships with First Nations communities. Corix Infrastructure provides First Nations with utility infrastructure and

73. Ernie Daniels, President and Chief Executive Officer, First Nations Finance Authority, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 2, 2014.

74. Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer, First Nations Bank of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 4, 2015.

75. Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 24, 2015.

assists them to build capacity and create and manage a utility company. This innovative business model provides First Nations with the opportunity to leverage financing to create a secure and stable source of revenue for the First Nation.[76]

AANDC also uses innovative financing approaches to overcome the challenges created by annual funding allocations. The committee heard that for certain projects, AANDC may provide a letter of comfort to financial institutions, which allows First Nations to obtain longer-term funding for infrastructure projects. Letters of comfort assure financial institutions that AANDC will repay the loan over a period of time. As funding from AANDC is subject to annual parliamentary appropriations, the Department rarely provides letters of comfort for infrastructure on First Nations reserves since they commit the Department to a guaranteed funding allocation over several years. AANDC provided a letter of comfort to the Bande des Innus de Pessamit who were able to obtain a bank loan for the construction of a water intake line and treatment plant.[77]

As we have previously stated, AANDC estimates that the cost of meeting the immediate infrastructure needs on reserve in 2013 was $8.2 billion. The committee strongly believes that the best way for the government to tackle such a large cost is through leveraging a portion of annual spending over a long period of time (25-30 years).

"In 2010 it was estimated that own-source revenues were around the $6 billion area for First Nations… Of the 633, [our expert] estimated about two thirds have revenues that can be leveraged into projects that would supply infrastructure or needs to communities."

— Steve Berna, Chief Operating Officer, First Nations Finance Authority

Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, made the point before the committee that: "… The First Nations Finance Authority estimated that… every [annual] dollar of secured federal funding could generate $13 in immediate capital. For example, if just $250 million of [annual] federal infrastructure funding were to be used for this purpose, more than $3 billion could be raised, and very quickly."[78] Using FNFA's numbers, we can extrapolate that $770 million in annual dollars could be leveraged immediately to cover a $10 billion deficit.

This is the basis for the committee's recommendation that,

RECOMMENDATION 11

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada explore, in consultation with First Nations, the creation of a ministerial loan guarantee program for First Nations infrastructure on reserve.

An MLG program specifically for community infrastructure would make it possible to securitize a substantially larger amount of financing dollars than annual AANDC funding allocations. The beauty of creating such a program is threefold: First, almost the entire infrastructure deficit could be covered with funds from private lending institutions. Second, the government can

76. Owen Matheson, Vice-President, Business Development, Corix Infrastructure, Corix Group of Companies, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 10, 2015.
77. Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 24, 2015.
78. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples,* Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 24, 2015.

use existing legislation and proven organizations to execute the program. Finally, the program would recognize the role of that First Nations themselves play to fund their infrastructure; money would be lent to First Nations on a case by case basis, depending on their ability to support their loans – at least in part – with their current and potential future own-source revenue.

The committee suggests that the following characteristics could form part of an MLG program for infrastructure on reserve:

- Participation in the First Nations Fiscal Management Act;
- Certification of management practices through existing mechanisms, such as the First Nations Financial Management Board;
- Administration through existing legislative bodies, such as the First Nations Financial Management Board and/or the First Nations Finance Authority; and,
- "Top-up" function to address the needs of all First Nations, including those with and without access to own source revenues.

For further information on the suggested characteristics of an MLG program for First Nations infrastructure on reserve, please refer to the chart on page 34 of this report.

UK infrastructure model

If this MLG model for infrastructure looks at all familiar, it may be because it is based on the UK model for financing infrastructure. In 2012, the UK government made £40 billion of financial guarantees available for infrastructure projects with the UK Guarantees Scheme. As of April 2014, there have been guarantees awarded for Drax Power Station (£75 million), Northern Line Extension (£750 million) and Mersey Gateway Bridge (£257 million). Forty other infrastructure projects worth £37 billion have passed the prequalification stage to make them eligible for the UK Guarantees Scheme.[79]

4. Public-private partnerships (P3s) on reserve

The committee has heard from proponents of P3s that the model is beneficial for infrastructure projects because it is cost effective, minimizes risk, and it addresses maintenance standards upfront. Despite the potential benefits of P3s highlighted by proponents, the committee heard that there has been limited uptake of the P3 model on reserve. To date, only two projects are moving ahead: a provincial correctional facility being built on the Osoyoos reserve in British Columbia and the Kokish hydroelectric project involving the Namgis First Nation in British Columbia.[80] The committee heard that the Atlantic Policy Congress is still considering using P3s to provide water and wastewater services to some of their communities. There was also a plan to build four schools in northern Manitoba using the P3 model; however, that project has been discontinued.

Mark Romoff, President and CEO, The Canadian Council for Public-Private Partnerships, and Naresh Debidin, Director, Project Development – Federal, PPP Canada identified several barriers to building P3s on reserve:[81]

- Governance and capacity: To participate in a P3 project, a First Nation requires money and expertise in several fields, including: capacity development training, knowledge of best practices; and access to professionals who can provide support on legal, financial, and technical challenges as they arise.

79. ***Investing in UK Infrastructure***, HM Treasury, Government of UK, July 2014.

80. Department of Finance, "***Government of Canada and 'Namgis First Nation Announce Run-of-the-River Hydroelectric Development***," News release, September 23, 2014.

81. Naresh Debidin, Director, Project Development – Federal, PPP Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 11, 2015; Mark Romoff, President and CEO, The Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, November 25, 2014.

- Access to capital: First Nations require tools to develop long term revenue streams that are available to other governments. P3 contracts typically last between 25 and 35 years which is much longer than annual funding agreements from AANDC.
- Bundling: Most First Nations are too small for a P3 project that fits with "the market's expectations for size and value,"[82] bundling could be an option for P3s on reserves. Therefore bundling several communities' projects in the same sector lend themselves to the P3 model. For projects that are bundled, the federal government would play a coordinating role.

The committee heard that due to potentially high financial risks as a result of annual funding of infrastructure projects by AANDC, the private sector is often reluctant to work with First Nations on projects that are not revenue generating. The majority of essential infrastructure on reserve in First Nations communities (such as schools, housing, and water treatment plants) is not revenue generating. This factor may explain why there is limited uptake of P3 projects on reserve.

As P3s are still being explored as an alternative to traditional procurement processes and there has been little uptake on reserve, the committee observes that P3s may provide a potential option to address the infrastructure deficit on reserve in the future. However, with such limited uptake on reserve, it was difficult for the committee to assess the viability of P3s for on-reserve infrastructure projects.

5. Facilitating access to Indian Moneys

The *Indian Act* stipulates that the Government of Canada collect what is called "Indian moneys" for the use and benefit of First Nations individuals and communities. Indian moneys includes all capital and revenue moneys "collected, received or held by Her Majesty for the use and benefit of Indians and/or bands." Capital moneys are proceeds derived from the sale of surrendered lands or non-renewable resources belonging to a band, including, among other things, profits or royalties derived from the sale of gas, timber, or oil. Revenue moneys comprise the rest of moneys held by the Government of Canada and include profits from the sale of renewable resources, rights of way, and interest earned on capital and revenue monies.

Indian moneys are held in the Consolidated Revenue Fund in separate accounts for each First Nations community. AANDC administers Indian Moneys in the Consolidated Revenue Fund according to sections 61 to 69 of the *Indian Act*. These sections outline policies and procedures for accessing, using, and administering Indian moneys. As of 2014, AANDC administers approximately $830 million in capital and revenue moneys for First Nations in Canada.

82. Naresh Debidin, Director, Project Development – Federal, PPP Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 11, 2015.

Sections 61 to 69 of the *Indian Act* create restrictions on accessing Indian moneys. Section 64 of the *Indian Act* defines some possible uses for First Nations' capital moneys, which must be consented to by the Band and approved by the Minister. Under this section, the Minister can permit Bands to use their capital moneys for the construction and maintenance of infrastructure, to purchase land for the band, and to grant loans to band members for constructing homes or other infrastructure. First Nations are not restricted in the use of the capital or revenue moneys that they have generated in the Consolidated Revenue Fund. To obtain access to these funds, the First Nation must file an application which is subsequently assessed by the Minister. The Minister determines whether the proposed expenditure will benefit the band. If the Minister decides that it would be beneficial, the First Nation is provided with the money to fulfil their request.

As mentioned, Indian moneys may be used for any purpose that is beneficial to the First Nation, such as infrastructure development. However, the committee heard that the statutory restrictions on the use of Indian moneys, such as the application and approval process, prevented access to alternative financing mechanisms. David Crate, Chief of the Fisher River Cree Nation, Manitoba and member of the National Aboriginal Economic Development Board, told the committee that AANDC's administration of Indian moneys was outdated and that the inability for First Nations to invest these funds limited their use for on-reserve infrastructure development. If First Nations had the opportunity to use these funds within pooled borrowing systems such as the First Nations Finance Authority, First Nations could use these invested funds towards infrastructure development on reserve.[83]

In 2006, the *First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act* (FNOGMMA) became law, providing First Nations with the opportunity to control and manage their Indian moneys. FNOGMMA permits participating First Nations to opt out of sections 61 to 69 of the Indian Act dealing with Indian moneys. All First Nations with capital or revenue moneys held in trust by the Crown can opt into this regime. However, First Nations with outstanding Ministerial Loan Guarantees higher than the amount of their moneys, or those with financial management issues (such as third party management), may not be eligible to participate.

Participating First Nations must develop a financial code, including a management and administration plan, in order for AANDC to transfer their capital and revenue moneys from the Consolidated Revenue Fund. Opting into this system provides First Nations with the authority to manage and spend their "Indian moneys", without requiring ministerial approval, including for the purpose of investing the trust revenues toward community infrastructure projects. The Kawacatoose First Nation is

83. David Crate, Chief, Fisher River Cree Nation, and member of the National Aboriginal Economic Development Board, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 2, 2014.

currently the only community that has a financial code and is fully participating in the Indian moneys management portion of the FNOGMMA. A September 2010 evaluation of the FNOGMMA conducted by AANDC identified the complexity of the process for participating First Nations, citing a lack of available funding and community capacity challenges as significant barriers to participation in the money management portion of the FNOGMMA.

Recognizing that increased First Nation management and control of their capital and revenue trust moneys can have important implications for addressing on-reserve infrastructure, this committee recommends as follows:

RECOMMENDATION 12

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada take immediate steps to convene a national roundtable with the National Aboriginal Economic Development Board and other First Nations organizations to explore ways to facilitate First Nations access to Indian moneys, whether through amendments to the *First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act* or through other appropriate legislative or policy measures.

6. Sharing infrastructure costs with neighbouring municipalities

Municipal-type service agreements provide First Nations with the opportunity to use existing funding transfers from AANDC to obtain services in partnership with local municipalities. Developing these partnerships provides a possibility for innovative financing opportunities to address gaps in housing-related infrastructure that prevent First Nations from constructing homes and other community infrastructure on reserve.

Municipal type service agreements are cost-sharing agreements between First Nations and municipalities. They provide First Nations with the opportunity to access essential services, such as water, sewer, emergency and fire protection services offered by municipal governments. The Department provides 80% of the funding for service agreements related to water supply/distribution; wastewater collection/disposal; landfill fees; garbage collection and disposal; and recycling services. AANDC also provides 90% of the funding for municipal service agreements related to fire suppression; roads and bridges; emergency services; street lighting; and some railway crossings. First Nations are responsible for the remainder of the costs associated with these agreements.

Increasingly, First Nations are working closely with municipalities for the provision of essential services, including infrastructure and economic development. Many of these partnerships are developed through two programs, both of which are offered by the Federation of Canadian Municipalities (FCM): the First Nations-Municipal Community Economic Development Initiative and the First Nations-Municipal Community Infrastructure Partnership Program. The FCM has documented a growing trend in partnerships between First Nations and municipalities. Since 2010, over 28 service agreements have been signed by First Nations communities and municipalities using templates provided by the First Nations-Municipal Community Infrastructure Program.

Not all First Nations can benefit equally from municipal-type service agreements, as they must be located in proximity to a municipality. Even then, the committee heard that services may not be provided to all members depending on location. For example, the Lac La Ronge Indian Band has 6 reserves, but only the one located near a municipality has access to services covered by the municipal-type service agreement. The other five reserves are dependent on the band to provide these services.[84]

The committee also heard about some challenges for First Nations when signing municipal-type service agreements. The Assembly of First Nations identified the sharing of resources as a potential problem within municipal-type service agreements. Irving Leblanc, Director of Housing for the Assembly of First Nations noted that the needs of the municipality come before those of the First Nation in many of these agreements. In addition, First Nations do not have control over their water rates, which may be increased depending on the needs of the municipality.[85]

The committee heard from several communities that were able to successfully develop relationships between themselves and neighbouring municipalities. The Lac La Ronge Indian Band in Saskatchewan has had a strong partnership with the neighbouring town of La Ronge and Village of Air Ronge for many years. Noting the benefits of these type of partnerships, Tayven Roberts, Director of Public Works and Housing for the Lac La Ronge Indian Band stated that, "We are a close-knit community…All three councils get along well. We have several projects that we work on together. We share the landfill. We've got a regional waste management corporation. We share the regional fire services with the three communities. We've got the water."[86]

First Nations-Municipal Partnerships

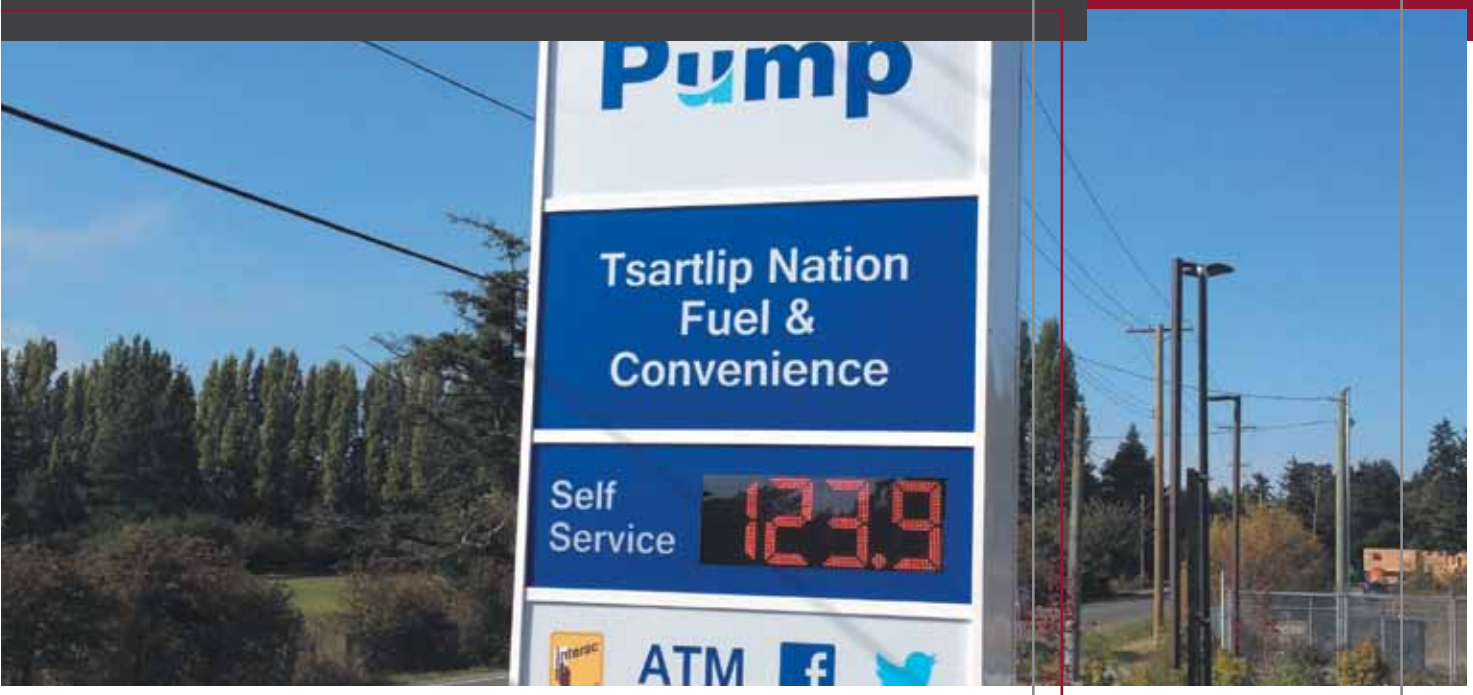
In La Ronge, Saskatchewan, the town of La Ronge, the Village of Air Ronge, and the Lac La Ronge Indian Band worked together to build a shared water treatment plant. The communities required upgrades to existing plants to meet new standards for water treatment, which were expected to increase by 60% over the next 20 years. To meet these additional water treatment requirements, the Lac La Ronge Indian Band, the village of Air Ronge, and the Town of Lac La Ronge joined together to form the Lac La Ronge Regional Water Corporation to construct the plant providing access for their communities to the water supply.

84. Tayven Roberts, Director, Public Works and Housing, Lac La Ronge Indian Band, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 18, 2015.

85. Irving Leblanc, Acting Director, Housing and Infrastructure, Assembly of First Nations, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 9, 2nd Session, 41st Parliament, November 18, 2014.

86. Tayven Roberts, Director, Public Works and Housing, Lac La Ronge Indian Band, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 18, 2015.

Comprehensive community planning and infrastructure related to economic development



Communities, such as Tsartlip First Nation in British Columbia, need support for comprehensive community plans to move forward on economic and residential development.

Community infrastructure is directly related to meeting the basic needs of residents; examples of this type of infrastructure include water and sewer systems in residential areas, and roads. In addition to this infrastructure, some First Nations also require infrastructure to support economic development projects. The committee heard that the current prioritization of infrastructure related to the health and safety of residents makes it more difficult for First Nations to obtain financial help from the federal government for commercial infrastructure.[87] This, in turn, makes it more difficult for First Nations to develop the economic opportunities that could help them meet their infrastructure needs. C.T. (Manny) Jules, of the First Nations Tax Commission referred to this as the "infrastructure financing Catch-22"[88]:

> "First Nations want to invest on their lands to generate revenues, but they need infrastructure to attract investment. Current infrastructure programs are generally designed to address basic housing and physical infrastructure requirements and does not support land

87. C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner, First Nations Tax Commission, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 9, 2014. See also the brief submitted by the Tsawout First Nation on March 31, 2015.

88. C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner, First Nations Tax Commission, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 9, 2014.

development. As a result, many communities are caught in an economic development trap and are unable to build commercial infrastructure."[89]

The committee heard that the "infrastructure financing catch-22" is compounded by a lack of comprehensive community planning which may prevent some First Nations from taking advantage of economic opportunities.

Tsawout First Nation created the Tsawout Initiative with funding from AANDC ($190,000) – "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 a concept master plan for infrastructure development on our reserve."

— Eric Pelkey, Director of Operations, Tsawout First Nation

The committee heard that proper community planning is much broader than identifying infrastructure needs alone. Developing community plans means looking at how land will be used in the future to combine the residential and commercial needs in the community. Some funding for this type of community planning is provided by the First Nations Infrastructure Fund (FNIF), which funded 117 community planning projects on reserve between 2007 and 2013.[90] Other funding for community planning is provided through AANDC's Community Economic Development Program, which provides funding for capacity development and community economic development planning. Witnesses emphasized that the federal government has an important role to play in adequately funding comprehensive community planning to help communities strategically guide their development."[91]

The committee heard that more coordination is required in the way that AANDC provides support to First Nations to create comprehensive community plans which incorporate the residential and economic development needs of their communities. Federal government support for community planning is currently fragmented. AANDC's Capital Facilities and Maintenance Program requires First Nations to prepare 5-year infrastructure investment plans which are updated on an annual basis. These plans are limited to community infrastructure needs and the 5-year time frame is too short for First Nations to properly plan for the future.

As First Nations communities grow, it is important to have the necessary housing-related infrastructure and infrastructure for economic development in place. This requires comprehensive needs assessment within the community and the development of comprehensive community plans. The committee recognizes this as an important part of the planning for, and addressing, the housing and infrastructure needs on reserve, and therefore recommend as follows:

RECOMMENDATION 13

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada ensure that adequate funding be provided to First Nations for the development of comprehensive community plans; that such plans reflect both community infrastructure and economic development needs; and that they cover a period of longer than 5 years.

89. C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner, First Nations Tax Commission, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 10, 2nd Session, 41st Parliament, December 2014.

90. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, ***Evaluation of the First Nations Infrastructure Fund***, April 2014.

91. Charmaine McCraw, Ecomonic and Resource Development Unit Manager, Nishnawbe Aski First Nation, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 9, 2nd Session, 41st Parliament, November 19, 2014.

Conclusion

Witnesses have pointed to the role that resource revenue-sharing and taxation[93] can play in leveraging the revenue necessary to finance infrastructure. The committee recognizes, however, that a variety of alternative financing options for infrastructure are needed in order to provide all First Nations with the opportunity to meet the needs of their communities, irrespective of their circumstances. From that perspective, the committee is very optimistic about what could be accomplished with a ministerial loan guarantee program that is dedicated to infrastructure.

Recognizing this diversity of circumstance is among the key challenges when developing a comprehensive federal government approach to infrastructure on reserve.[94] As we have noted in our report, not all First Nations enjoy access to own source revenue and economic opportunities required to help finance their infrastructure. Indeed, some First Nations will be dependent on annual transfers from the federal government for some time to come. In part this can be attributed to 'geographic luck,' as First Nations have different opportunities depending on their geographic location.[95]

Despite these challenges, a growing number of First Nations communities have been able to take advantage of economic development opportunities, and more will inevitably continue to do so. It is anticipated that as a result of these opportunities, First Nations will increasingly be able to contribute financially to meeting some of the housing and infrastructure needs of their communities. Yet, as Ken Coates of the Macdonald-Laurier Institute pointed out, we have not yet had a debate in Canada about expectations and standards for infrastructure development on reserve, including which level of jurisdiction is required to pay for this development. Addressing the housing and infrastructure needs on reserve will require entering into meaningful dialogue with First Nations to ensure that all partners work together to develop viable solutions.

Canada is at a pivotal moment in terms of the evolving role of First Nations in the future of this country.[92]

92. Assembly of First Nations, Working Group on Natural Resources Development, ***First Nations and Natural Resource Development Advancing Positive, Impactful Change***, February 2015, p. 37.

93. See, for example, the testimony of Julie Cafley, Vice-President, Public Policy Forum, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 11, 2nd Session, 41st Parliament, February 17, 2015.

94. Andrew Beynon, Acting Assistant Deputy Minister, Lands and Economic Development, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 12, 2nd Session, 41st Parliament, March 24, 2015.

95. Ken Coates, Senior Fellow in Aboriginal and Northern Canadian Issues, Macdonald-Laurier Institute, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, Issue No. 13, 2nd Session, 41st Parliament, April 21, 2015.

Appendix A: Recommendations

A. Overarching recommendation

RECOMMENDATION 1

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada remove the 2% cap on annual increases on funding, effective Budget 2016-2017.

B. Recommendations relating to housing

RECOMMENDATION 2

That the Canada Mortgage and Housing Corporation allocate sufficient funds to the *On-Reserve Non-Profit Housing Program*, also known as the Section 95 program, in order to address the growing shortage of housing on reserve; and

That CMHC explore options to ensure greater flexibility in the way that funding is allocated for the *On-Reserve Non-Profit Housing Program*, in particular, to allow for multi-year commitments which would give communities adequate time to organize construction.

RECOMMENDATION 3

That the Annual Band Support Program at Aboriginal Affairs and Northern Development Canada provide funding for the hiring of a qualified housing manager on reserve, if necessary.

RECOMMENDATION 4

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada

- Consult with First Nations organizations to identify concerns related to the jurisdictional authority for implementing and enforcing building codes and to assess the capacity issues which would be required to adopt and then enforce building codes;
- Put in place the necessary measures to address the capacity of First Nations (and organizations which provide support to First Nations) to comply with legislated standards as a precondition of a new legislative framework for the application of building codes on reserve; and
- Develop such legislation, in consultation with affected First Nations.

RECOMMENDATION 5

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada review the shelter allowance component of the Income Assistance Program to: Assess whether the level of shelter allowance is adequate to cover the housing costs of recipients, including rent and heating, and to ensure that it is applied in a consistent manner across regions and reflects the provincial comparability principle; and

That the results of this review be tabled in Parliament no later than June 30, 2016.

RECOMMENDATION 6

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and the Canada Mortgage and Housing Corporation collaborate in the development of a housing strategy for remote and isolated First Nations communities; that this strategy address the specific challenges and costs of building in remote communities; and that AANDC review the adequacy of the remote and isolation index to ensure that it reflects actual costs.

RECOMMENDATION 7

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, in consultation with First Nations, take immediate steps to improve the efficiency of the Ministerial Loan Guarantee (MLG) approval process and the operational guidelines of the MLG program to ensure that they provide First Nations with the required flexibility to manage risks associated with mortgages backed by MLGs. Also, the government expand the MLG program to grant First Nations governments access to the program, rather than just individual First Nations members; and the government increase the guarantee authority limit to $3.2 billion with consideration for future increases.

RECOMMENDATION 8

That the Canada Mortgage and Housing Corporation commission a value for money evaluation of the First Nations Market Housing Fund, and develop a series of proposals for expanding the possible uses of the Fund, including the possibility of securitizing the Fund to finance innovative housing projects; and

That the proportion of the First Nations Market Housing Fund allocated to the Capacity Development Program component be increased and eligibility for this program component be extended to First Nations who are at the first stages of applying for the FNMHF.

C. Recommendations related to infrastructure and financing

RECOMMENDATION 9

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada take the necessary steps to extend the application of the ***First Nations Land Management Act*** (FNLMA) with a focus on:

- Ensuring that First Nations currently operating under the ***Indian Act*** land management regime are provided with the training necessary to transition to the FNLMA in a timely manner;
- Ensuring that the current signatory First Nations to the FNLMA regime are provided with the support necessary to become fully operational and to meet the increased requirements of the regime, including developing their land codes; and

- Addressing, on an urgent basis, the backlog of applicants currently awaiting entry to the FNLMA regime, and exploring, in collaboration with the First Nations Lands Advisory Board, financing options to allow for greater First Nations participation in the regime.

RECOMMENDATION 10

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada explore the possibility of opt-in legislation, in consultation with First Nations, which would make Section 89 of the *Indian Act* inapplicable. Such opt-in legislation could facilitate private property ownership for First Nations members living on reserve.

RECOMMENDATION 11

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada explore, in consultation with First Nations, the creation of a ministerial loan guarantee program for First Nations infrastructure on reserve.

RECOMMENDATION 12

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada take immediate steps to convene a national roundtable with the National Aboriginal Economic Development Board and other First Nations organizations to explore ways to facilitate First Nations access to Indian moneys, whether through amendments to the *First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act* or through other appropriate legislative or policy measures.

RECOMMENDATION 13

That Aboriginal Affairs and Northern Development Canada ensure that adequate funding be provided to First Nations for the development of comprehensive community plans; that such plans reflect both community infrastructure and economic development needs; and that they cover a period of longer than 5 years.

Appendix B: Witnesses

Date	Witnesses
Tuesday, November 26, 2013	
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate; Tara Hutchinson, Senior Policy Analyst.
Canada Mortgage and Housing Corporation	Debra Darke, Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing; Jeannie Dempster, Director, Strategic Policy Coordination.
Wednesday, November 27, 2013	
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate; Annie Comtois, Senior Program Manager, Planning, Monitoring and Reporting Directorate; Patrick Haggerty, Senior Policy Manager, Innovation, and Major Policy Transformation Directorate; Paul Schauerte, Senior Policy Manager, Program Design and Regional Partnerships.

Tuesday, December 3, 2013	
First Nations National Building Officers Association	Keith Maracle, Vice President, Government Relations; John Kiedrowski, Project Manager.
National Aboriginal Economic Development Board	Dawn Madahbee, Vice-Chair.
Tuesday, December 10, 2013	
First Nations Market Housing Fund	John Beaucage, Chair of the Trustees; Deborah Taylor, Executive Director.
Wednesday, January 29, 2014	
First Nations Financial Management Board	Harold Calla, Executive Chair.
Tuesday, February 4, 2014	
Health Canada	Ivy Chan, Director, Environmental Public Health Division, Interprofessional Advisory and Program Support, First Nations and Inuit Health Branch; Debra Gillis, Acting Director General, Interprofessional Advisory and Program Support, First Nations and Inuit Health Branch.
Canadian Institutes of Health Research	Nancy Edwards, Scientific Director, Institute of Population and Public Health; Malcolm King, Scientific Director, Institute of Aboriginal Peoples' Health.
Wednesday, February 5, 2014	
Office of the Auditor General of Canada	Michael Ferguson, Auditor General of Canada; Jerome Berthelette, Assistant Auditor General; Frank Barrett, Principal.
Tuesday, February 11, 2014	
Assembly of First Nations	Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief; Glenn Hudson, Chief, Peguis First Nation, Manitoba; Madeleine Paul, Chief, Eagle Village First Nation, Quebec.

Wednesday, February 12, 2014	
Aboriginal Firefighters of Canada	Arnold Lazare, Director; Richard Kent, Secretary and Treasurer.
Canadian Association of Fire Chiefs	John De Hooge, Fire Chief, Ottawa Fire Service.
National Research Council Canada	Guy Gosselin, Director, Building Regulations, NRC Construction; Philip Rizcallah, Manager, Canadian Codes Centre, NRC Construction.
Tuesday, March 4, 2014	
BMO Financial Group	Jason M. Cameron, Director, Aboriginal Banking, Ontario Regional Division.
RBC Royal Bank	Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Market Development.
Wednesday, March 5, 2014	
Ontario First Nations Technical Services Corporation	Bob Howsam, Executive Director; Wes Bova, President.
First Nations of Alberta Technical Services Advisory Group	Vaughn Paul, Chief Executive Officer.
Tuesday, April 1, 2014	
Turtle Island Associates Inc.	Roxanne Harper, Vice-President.
Wednesday, April 2, 2014	
As an individual	Chris Maracle
Chiefs of Ontario	Chief Shining Turtle, Whitefish River First Nation.
Curve Lake First Nation	Tammy Juszczynski Banks, Capital Projects Coordinator.

Tuesday, April 8, 2014	
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	Daniel Leclair, Director General, Community Infrastructure Branch; Karl Carisse, Senior Director, Innovation and Major Policy Transformation Directorate; David Smith, Director, Program Design and Regional Partnerships.
Employment and Social Development Canada	Irwin Bess, Director General, Federal Programs, Compliance Operations and Program Development Branch; Annik Wilson, Director General, Regional Operations and Compliance Directorate.
Wednesday, April 9, 2014	
Meadow Lake Tribal Council	Merv Buckle, Advisor; Joe McKay, Manager, Technical Services.
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Perry Bellegarde, Chief.
Tuesday, May 13, 2014	
Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat	John G. Paul, Executive Director.
Wednesday, May 14, 2014	
As an individual	Douglas Cardinal, Architect.
Tuesday, May 27, 2014	
Prince Albert Grand Council	Frank Bighead, Director, Technical Services; Vincent Genereaux, Housing Advisor, Technical Services, Housing Department.
Wednesday, May 28, 2014	
Siksika Housing Administration	Stewart Breaker, Service Area Manger.
Tuesday, June 17, 2014	
Canada Mortgage and Housing Corporation	Charles MacArthur, Senior Vice-President, Regional Operations and Assisted Housing; Carla Staresina, Executive Director, Assisted Housing.

Monday, September 15, 2014	
Temagami First Nation	Elizabeth (Liz) Potts, Housing Coordinator.
Mishkeegogamang First Nation	Connie Gray-McKay, Chief; Donna Roundhead, Mental Health Counsellor.
Lac Seul First Nation	Basil Goodchild, Housing Manager.
Eagle Lake First Nation	Arnold Gardner, Chief.
Constance Lake First Nation	Charles Sr. Baxter, Housing Manager.
As an individual	Bryan Poulin, Associate Professor, Lakehead University.
Wasagamack First Nation	Alex McDougall, Chief.
Attawapiskat First Nation	Theresa Spence, Chief; Katherine Hensel, Counsel; Monique Sutherland, Housing Manager; Wayne Turner, Executive Director.
Kasabonika Lake First Nation	Mike Morris, Councillor.
Muskrat Dam First Nation	Gordon Beardy, Chief.
Nishnawbe Aski First Nation	Les Louttit, Deputy; Charmaine McCraw, Economic and Resource Development Unit Manager.
Wednesday, November 5, 2014	
Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	Daniel Leclair, Director General, Community Infrastructure Branch; Karl Carisse, Senior Director, Strategic Policy, Planning and Innovation; David Smith, Senior Director, Program Design and Partnerships; Allan Clarke, Director General, Policy and Coordination Branch.
PPP Canada	Greg Smith, Vice President of Finance, Risk, Administration and CFO.
Health Canada	Sony Perron, Senior Assistant Deputy Minister, First Nations and Inuit Health Branch.

Tuesday, November 18, 2014	
Assembly of First Nations	Irving Leblanc, Acting Director, Housing and Infrastructure; Peter Dinsdale, Chief Executive Officer.
Wednesday, November 19, 2014	
Nishnawbe Aski First Nation	Charmaine McCraw, Economic and Resource Development Unit Manager.
Tuesday, November 25, 2014	
The Canadian Council for Public-Private Partnerships	Mark Romoff, President and CEO.
Tiree Innovation Inc.	Dale Booth, President.
Assembly of First Nations of Quebec and Labrador	Madeleine Paul, Chief, Eagle Village First Nation, Quebec; Guy Latouche, Consultant.
Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat	John G. Paul, Executive Director.
Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.	David Harper, Grand Chief; Michael Anderson, Natural Resources Secretariat, Research Director.
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Kevin McLeod, Director of Housing, Economic and Community Development Secretariat.
Tuesday, December 2, 2014	
First Nations Finance Authority	Steve Berna, Chief Operating Officer; Ernie Daniels, President and Chief Executive Officer.
First Nations Financial Management Board	Harold Calla, Executive Chair; The Hounourable Gerry St. Germain, P.C., Advisor.
National Aboriginal Economic Development Board	David Crate, Member and Chief of the Fisher River Cree Nation, Manitoba.

Wednesday, December 3, 2014	
Swan Lake First Nation	Desmond Gould, Director of Operations.
Tuesday, December 9, 2014	
First Nations Tax Commission	C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner.
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Kevin McLeod, Director of Housing, Economic and Community Development Secretariat.
Wednesday, January 28, 2015	
Manto Sipi Cree Nation	Michael Yellowback, Chief; Daniel Ross, Councillor.
Tuesday, February 3, 2015	
Castlemain Group	Jeffrey Frank, Senior Director.
Native Commercial Credit Corporation, Aboriginal Savings Corporation of Canada	Jean Vincent, President and General Manager.
Wednesday, February 4, 2015	
RBC Royal Bank	Doris Bear, Head of Regional Aboriginal Banking Strategies; Harry Willmot, Senior Manager, Aboriginal Markets.
Bank of Montreal	Stephen Fay, Head of Aboriginal Banking, Commercial Banking Headquarters.
TD Bank Group	Clint Davis, Vice President, Aboriginal Banking.
First Nations Bank of Canada	Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer.
Tuesday, February 17, 2015	
As an individual	Robert Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.
Public Policy Forum	Julie Cafley, Vice-President.
Wednesday, February 18, 2015	
Birch Narrows First Nation	Jonathon Sylvestre, Chief.
Lac La Ronge Indian Band	Tayven Roberts, Director, Public Works & Housing.

Tuesday, February 24, 2015	
Dentons Canada LLP	Michael Ledgett, Co-Chair, National Infrastructure & Public-Private Partnership Group.
Wednesday, February 25, 2015	
Nak'azdli Indian Band	Peter Erickson, Hereditary Chief and Capital, Housing and Lands Administrator, Band Office.
District of Fort St. James	Rob MacDougall, Mayor; Kevin Crook, Chief Administrative Officer.
Federation of Canadian Municipalities	Jacques Nadeau, Director, National Programs; Theo Breedon, Manager, Program Development, National Programs.
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 Stratery 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.

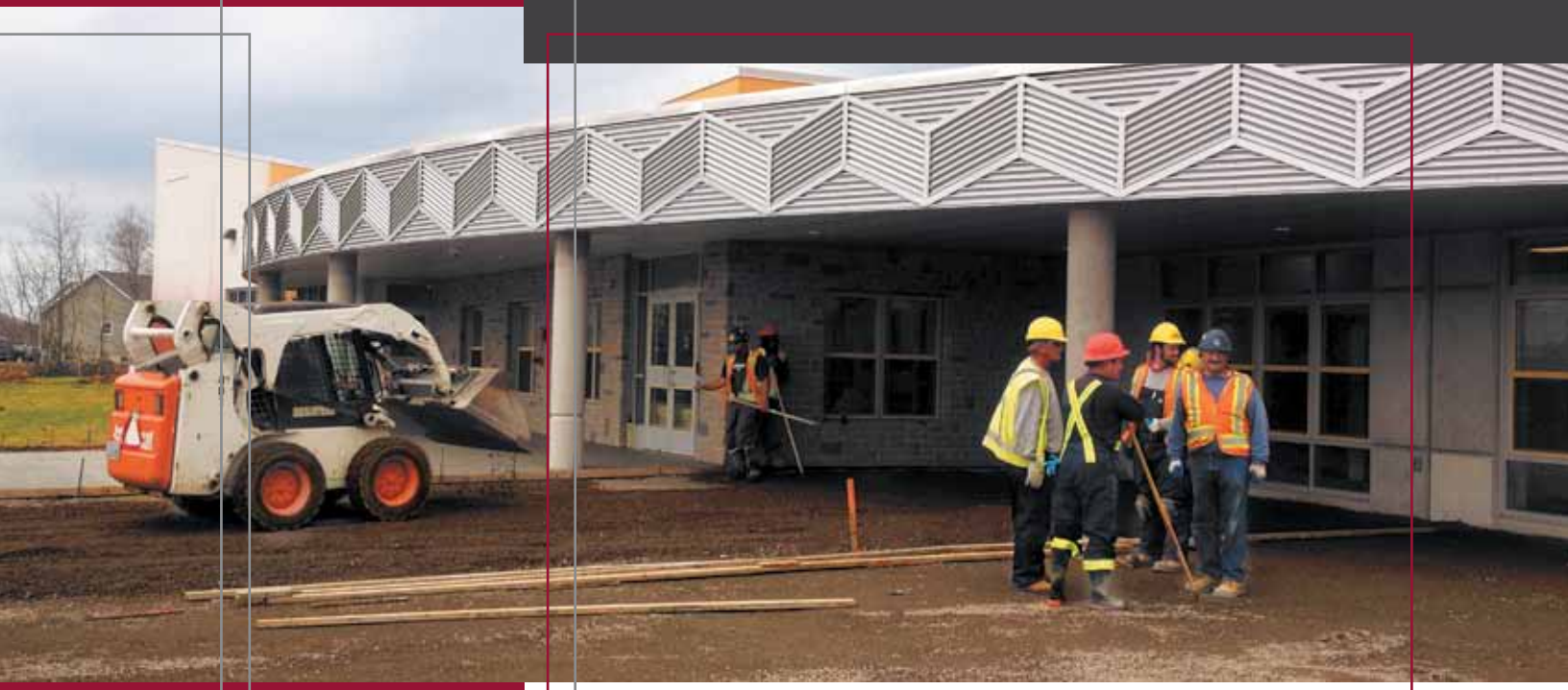
Tuesday, March 31, 2015	
Muskeg Lake Cree Nation	Aaron Ledoux, Director of Housing; Jamie Arcand, Housing Manager; Dana Greyeyes, Councillor.
Tsawassen First Nation	Colin Ward, Director of Public Services.
Tsawout First Nation	Harvey Underwood, Chief; Eric Pelkey, Director of Operations; Gwen Underwood, Lands Manager; Stanley Sam, Councillor; Eric Pettit, Senior Project Engineer, WSP Canada Inc.; Ron Akehurst, General Manager, WSP Canada Inc.; Allan Claxton, Councillor.
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.
Tuesday, April 21, 2015	
Macdonald-Laurier Institute	Ken Coates, Senior Fellow in Aboriginal and Northern Canadian Issues.
First Nations Tax Commission	C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner.
Wednesday, April 22, 2015	
All Nations Trust Company	Paul Donald, Chief Executive Officer.
The Usand Group	Sean McCoshen, Chairman and Chief Executive Officer; Erinn Mah, Chief Operating Officer.
Forrest Green RMC	Murray Rowe Junior, President.
Assembly of First Nations	Richard Nerysoo, Member, Working Group on Natural Resources Development.

Tuesday, May 5, 2015	
First Nations Financial Management Board	Harold Calla, Executive Chair.
Compliance Strategy Group	John Kiedrowski, President.

Fact-finding Missions	
Nova Scotia *May 21-23, 2014*	Membertou First Nation Eskasoni First Nation Sipekne'katik First Nation
Ontario *September 15-19, 2014*	Sandy Lake First Nation Kitchenuhmaykoosib Inninuwug Ojibways of the Pic River First Nation Atikameksheng Anishnawbek Six Nations of the Grand River First Nation
British Columbia *October 5-10, 2014*	Tsartlip First Nation Nanoose First Nation We Wai Kai First Nation Ahousaht First Nation Osoyoos Indian Band Westbank First Nation Tk'emlups te Secwépemc
Québec *October 27, 2014*	Kitigan Zibi Anishinabeg

SÉNAT SENATE

CANADA



Le logement et l'infrastructure dans les réserves : Recommandations de changements

Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

L'honorable Dennis Glen Patterson, *Président*

L'honorable Lillian Eva Dyck, *Vice-présidente*

Juin 2015

This document is available in English.

Disponible sur l'Internet parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 41e législature, 2e session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations du comité peuvent être consultés en ligne en visitant **www.sen.parl.gc.ca**

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au 613-990-0088 ou par courriel à **APPA@sen.parl.gc.ca**

Photo de la page couverture: *Construction d'une école, Première Nation de Membertou, Nouvelle-Écosse*

Table des matières

Membres iii

Ordre de renvoi iv

Résumé 1

Introduction 4

Mise en contexte 7

A. Définition d'infrastructure aux fins du rapport 7

B. Déficit d'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations 8

C. Lien important entre l'infrastructure et le logement 9

Le rôle du gouvernement fédéral dans le logement et l'infrastructure 10

Le financement du gouvernement fédéral pour l'infrastructure : Ce que le comité a entendu 12

A. Financement insuffisant du gouvernement fédéral pour répondre aux besoins en matière de logement et d'infrastructure 12

1. Le Ministère paie la totalité de l'infrastructure pendant sa construction 14
2. Le financement du Ministère est plafonné et n'a pas suivi l'inflation et la croissance démographique 14
3. La réaffectation du financement 14

B. Aller de l'avant 15

L'appui du gouvernement fédéral au logement dans les réserves 16

1. Le financement octroyé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement 18
2. L'amélioration des compétences des Premières Nations pour gérer le logement et l'infrastructure 19
3. Les codes du bâtiment 20
4. Les écarts régionaux dans la partie de l'allocation-logement du Programme d'aide au revenu 23
5. Le logement dans les collectivités éloignées et isolées 25

La création de possibilités de financement de l'infrastructure pour les Premières Nations 26

Les obstacles au financement du logement et de l'infrastructure dans les réserves 29

Les possibilités de financement du logement et de l'infrastructure 31

1. Le programme des garanties d'emprunt ministérielles pour le logement dans les réserves 31
2. Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations 36
3. Le fonds de prêts renouvelables 37

L'accès aux capitaux facilité par à la gestion des terres 38

1. La Loi sur la gestion des terres des premières nations 38
2. La proposition de loi sur la propriété privée à adhésion facultative 40

Des modes novateurs de financement de l'infrastructure 41

1. Favoriser la création de régimes fiscaux dans les réserves 41
2. Utiliser des obligations pour démultiplier les revenus autonomes et les impôts fonciers 43
3. Utiliser les volets de financement du Ministère pour obtenir du financement 44
4. Les partenariats public-privé (PPP) dans les réserves 46
5. Faciliter l'accès à l'argent des Indiens 48
6. Le partage des coûts d'infrastructure avec les municipalités voisines 50

L'infrastructure et la planification communautaires globales liées au développement économique 52

Conclusion 55

Annexe A: Recommandations 56

Annexe B: Témoins 60

Membres

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
41e LÉGISLATURE, 2e SESSION
(16 octobre 2013 -)

L'honorable Dennis Glen Patterson
Président

L'honorable Lillian Eva Dyck
Vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :
Lynn Beyak
*Claude Carignan, C.P. (ou Yonah Martin)
*James S. Cowan (ou Joan Fraser)
Tobias C. Enverga Jr.
Sandra Lovelace Nicholas
Wilfred P. Moore
Thanh Hai Ngo
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
Scott Tannas
* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :
Les honorables sénateurs Salma Ataullahjan, Douglas Black, Pierre-Hugues Boisvenu, Andrée Champagne, C.P., Jane Cordy, Don Meredith, Jim Munson, Victor Oh, Bob Runciman, Carolyn Stewart Olsen, John D. Wallace et Charlie Watt.

Greffières du comité :
Marcy Zlotnick (16 octobre 2013 au 3 avril 2015) et
Jessica Richardson (4 avril 2015 à maintenant)

Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement :
Julie Cool et Brittany Collier

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 25 février 2014 :

L'honorable sénateur Patterson propose, appuyé par l'honorable sénatrice Bellemare,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les problèmes, et les solutions possibles, liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations, notamment :

a) le logement;

b) l'infrastructure communautaire (comme le traitement des eaux et des eaux usées, les écoles et autres bâtiments communautaires);

c) les possibilités novatrices de financement et de stratégies de collaboration plus efficaces;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarante et unième législature dans le cadre de son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières Nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, que le Sénat a autorisée le 21 novembre 2013, fassent partie des documents reçus et des témoignages entendus dans le cadre de la présente étude;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 31 décembre 2015 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Résumé

L'infrastructure, c'est beaucoup plus que du béton. Des infrastructures vieillissantes, inadéquates et médiocres peuvent nuire considérablement à la vie sociale et économique des collectivités. À cet égard, l'infrastructure doit répondre aux besoins les plus fondamentaux des personnes, des familles et des collectivités : loger les familles et avoir accès à de l'eau potable. Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (le « comité ») a tenu des audiences sur les besoins en matière de logement et d'infrastructure dans les réserves dès novembre 2013. Il s'est rendu dans des collectivités de tout le pays pour constater de visu les difficultés et les pratiques exemplaires en ce qui concerne le logement et l'infrastructure.

1. Le logement

En février 2015, le comité a déposé son **rapport provisoire sur le logement** dans lequel il fait état de graves pénuries de logement et de surpopulation, de logements mal construits et en très mauvais état et des obstacles que les membres et les collectivités des Premières Nations doivent surmonter pour trouver des solutions novatrices afin de répondre à leurs besoins en matière de logement. Selon les témoignages entendus, les fonds que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada verse aux collectivités des Premières Nations s'avèrent insuffisants pour bien entretenir les logements. Quelques Premières Nations complètent ces fonds en louant des logements, mais d'autres n'ont pas les ressources humaines pour établir ou gérer un régime de location, sont réticentes à établir un tel régime ou vivent dans des collectivités où c'est impossible sur le plan financier.

Le comité a souligné la nécessité d'examiner les initiatives actuelles pour s'attaquer au problème du logement dans les réserves. À titre d'exemple, bien qu'on s'attendait à ce que les 300 millions de dollars mis en fiducie par le gouvernement fédéral en 2008 pour le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations permettent la construction de 25 000 habitations en 10 ans, les données les plus récentes fournies au comité indiquaient que 99 logements avaient été bâtis à la fin de mai 2015.

Le rapport recommande de régler certains problèmes de logement, notamment :

- supprimer le facteur d'indexation annuelle de 2 % du financement du Ministère de sorte que le financement réservé au logement et à l'infrastructure suive le rythme de la croissance démographique et de l'inflation;
- prendre les mesures nécessaires pour que les Premières Nations disposent des ressources humaines requises pour gérer leurs logements et adopter et appliquer les codes du bâtiment;
- réévaluer, renforcer et élargir les programmes existants, comme les garanties d'emprunt ministérielles et le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, pour qu'ils permettent de réellement construire des logements pour les Autochtones.

2. L'infrastructure

Depuis l'automne 2014, le comité s'est concentré sur l'infrastructure communautaire, soit les routes, les réseaux d'aqueduc, les écoles, les ponts et les installations communautaires. Les déficits d'infrastructure ne sont pas l'apanage des collectivités des Premières Nations, mais l'ampleur du déficit dans les réserves est particulièrement frappante. En se rendant dans les collectivités des Premières Nations, le comité a pu voir des étangs d'épuration qui débordent et des endroits où les avis d'ébullition d'eau sont en vigueur depuis plus de dix ans.

Contrairement à d'autres gouvernements, qui financent l'infrastructure par des emprunts sur le marché obligataire et par l'augmentation des impôts, les gouvernements des Premières Nations se heurtent à des obstacles particuliers qui freinent l'accès aux capitaux pour financer l'infrastructure. Les Premières Nations qui n'ont pas de revenus autonomes doivent demander du financement au Ministère pour leurs projets d'infrastructure, et attendre que les fonds soient disponibles. Celles qui disposent de revenus autonomes construisent parfois leur propre infrastructure, comme des écoles ou des bâtiments communautaires, en souscrivant des prêts bancaires à des conditions beaucoup moins favorables que les municipalités ou les provinces.

Dans son rapport, le comité souligne le rôle important que le développement économique peut jouer pour aider les collectivités des Premières Nations à répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure. Le manque de financement pour les infrastructures essentielles, comme les routes et les réseaux d'aqueduc et d'égout, limite actuellement la capacité des Premières Nations de construire des logements dont elles ont cruellement besoin. Dans le même ordre d'idées, le manque d'infrastructure empêche les Premières Nations de profiter des possibilités de développement économique. Le comité recommande d'aider davantage les Premières Nations pour qu'elles puissent élaborer des plans communautaires globaux qui leur permettront de profiter des possibilités de développement économique et de planifier les besoins de leurs collectivités en matière de logement.

Le comité reconnaît que les Premières Nations ne peuvent répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure avec le seul financement du gouvernement fédéral. Celui-ci octroie actuellement des fonds pour l'infrastructure en fonction de la trésorerie pour l'exercice en cours. Il est impossible de combler le déficit d'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations en procédant ainsi. Selon une multitude de témoins, dont des collectivités des Premières Nations et des institutions financières, le gouvernement fédéral pourrait réaliser des progrès dans le dossier des infrastructures s'il pouvait aider les Premières Nations à obtenir du financement. Le comité recommande que le Ministère collabore avec les organismes des Premières Nations afin de créer un programme de garanties d'emprunt ministérielles pour l'infrastructure et le logement des Premières Nations dans les réserves, qui permettrait de titriser beaucoup plus de ressources financières que les allocations annuelles de financement du Ministère, répartissant ainsi le coût du bien sur sa durée de vie.

Les collectivités des Premières Nations étant diverses, les outils nécessaires pour répondre à leurs besoins doivent tenir compte de leur diversité. Les recommandations du comité prennent cette diversité en considération, allant de la suppression du facteur d'indexation annuelle de 2 % du financement du Ministère au renforcement de la capacité des Premières Nations de gérer les logements, sans oublier l'aide à l'établissement de plans communautaires globaux qui favorisent le développement économique et la mise en place de mécanisme permettant aux Premières Nations d'obtenir du financement. Le comité espère que les recommandations formulées dans le rapport offrent des solutions aux Premières Nations qui s'efforcent constamment de répondre aux besoins de leurs collectivités en matière de logement et d'infrastructure.

Introduction

À l'automne 2013, le comité a entrepris l'étude relative au logement et à l'infrastructure connexe dans les réserves. Conscient que le logement et l'infrastructure communautaire sont étroitement liés et essentiels au bien-être social et économique des collectivités des Premières Nations, le comité a décidé de réaliser l'étude en deux temps. Il s'est d'abord intéressé au logement dans les réserves, puis il s'est penché sur l'infrastructure communautaire. Le comité a estimé important de déposer un rapport provisoire sur le logement, alors qu'il poursuivait ses audiences sur l'infrastructure communautaire. Par conséquent, en février 2015, le comité a déposé son rapport provisoire, ***La situation du logement dans les Premières nations : Défis et réussites***, décrivant les faits présentés lors des audiences tenues dans 16 collectivités des Premières Nations de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, soit plus de 40 personnes témoignant à titre personnel, au nom de collectivités des Premières Nations, d'organismes autochtones nationaux et régionaux, de conseils tribaux et de groupes de service technique.

Selon le rapport provisoire sur le logement :

- Il y a une importante pénurie de logements dans les réserves au Canada, ce qui cause une forte surpopulation;
- Une bonne partie des logements existants sont mal construits et en très mauvais état, et de nombreuses collectivités connaissent des problèmes de moisissures, aggravés par le problème de surpopulation;
- Le problème du logement est plus grave dans les collectivités éloignées en raison notamment des frais de transport élevés, des possibilités économiques limitées et de l'absence de routes;

- Il existe certaines pratiques et avancées prometteuses, notamment une demande croissante d'accession à la propriété privée dans de nombreuses collectivités et un nombre croissant de Premières Nations mettent en place le personnel, les pratiques et les politiques nécessaires pour gérer et entretenir les logements existants.

Le présent rapport complète le rapport provisoire sur le logement, puisqu'il porte sur l'infrastructure communautaire, notamment les routes, les ponts, les réseaux d'aqueduc et d'égout, les écoles et les bâtiments communautaires. Depuis novembre 2014, le comité a entendu des témoignages sur les infrastructures communautaires et des modes de financement novateurs. Dans le deuxième temps de son étude, dont 12 réunions tenues à Ottawa, le comité a entendu plus de 40 témoins, notamment des collectivités des Premières Nations, des institutions financières, des organismes autochtones nationaux et régionaux et des entreprises du secteur privé.

Puisque le comité poursuivait son étude sur l'infrastructure communautaire, il n'a pas formulé de recommandations dans son rapport provisoire. Le rapport résume les audiences du comité sur l'infrastructure dans les réserves et comprend des recommandations tant sur la partie de l'étude portant sur le logement que sur celle portant sur l'infrastructure. Il traite des grands thèmes de la deuxième partie de l'étude et renvoie au rapport provisoire pour connaître le contexte et clarifier certaines choses au besoin. Dans ce rapport, nous partageons l'espoir d'Harold Calla qui a déclaré à la dernière réunion : « cela nous a pris des générations pour nous retrouver dans la situation qui est la nôtre aujourd'hui. J'espère que cela nous prendra moins de temps d'en sortir[1] ».

A. L'infrastructure dans les réserves

Tout au long de l'étude, le comité a été frappé par l'ampleur du défi en matière d'infrastructure dans les réserves de tout le pays. Il a entendu les témoignages de collectivités où les avis d'ébullition d'eau sont en vigueur depuis plus de dix ans[3], où les étangs d'épuration débordent, où les toits sont recouverts de bâches parce qu'il n'y a pas d'argent pour les réparer et où 16 à 18 personnes dorment dans de petits bungalows surpeuplés. Comme il est mentionné dans le rapport provisoire, le piètre état des infrastructures dans les réserves engendre divers problèmes sanitaires et sociaux. Les logements mal construits et des services d'incendie disposant de peu de ressources peuvent entraîner un très grand nombre de décès causés par un incendie. Cependant, le comité a vu des Premières Nations prospères qui ont recours à des façons de faire novatrices pour répondre à leurs besoins en matière de logement et d'infrastructure. Une différence aussi marquée fait ressortir la diversité des collectivités des Premières Nations et la nécessité de trouver une nouvelle façon de répondre aux besoins en matière d'infrastructure dans les réserves.

« Les politiques et décideurs du gouvernement doivent être à la recherche de solutions hors du statu quo. Une stratégie d'approvisionnement de 200 ans n'est pas la réponse[2]. »

1. Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 13, 2e session, 41e législature, 5 mai 2015.
2. Harold Calla, *Notes d'allocution : Présentation devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur l'étude relative au logement et à l'infrastructure dans les réserves,* 2 décembre 2014.
3. Témoignage de Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources, Première Nation Nishnawbe Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 19 novembre 2014, en parlant de la Première Nation Neskantaga.

Les témoins s'entendaient généralement pour dire que le mode de financement de l'infrastructure dans les réserves ne convient pas et ne conviendra probablement pas à l'avenir si aucune mesure radicale n'est prise. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (le « Ministère ») estimait à 8,2 milliards de dollars le coût des investissements requis pour répondre aux besoins immédiats en matière d'infrastructure dans les réserves en 2013 et s'attendait à ce que ce coût atteigne 9,7 milliards dans cinq ans[4]. Le Ministère concluait que si le nouveau financement en capital n'était pas une option, il faudrait alors prendre des décisions fondamentales[5] au sujet du financement des infrastructures dans les réserves et du rôle du Ministère dans ce domaine. Plusieurs témoins ont expliqué les défis liés à la construction et à l'entretien des infrastructures dans les réserves avec le seul financement du gouvernement fédéral. Ils ont prié le comité de trouver de nouveaux moyens novateurs pour répondre aux besoins en matière d'infrastructure dans les réserves.

« Arrêtons de faire des retouches sous forme de petits pas, de modestes subventions et de petits changements. Il faut une action suffisamment spectaculaire pour changer la donne. »

— Ken Coates, Institut Macdonald-Laurier, 21 avril 2015

Créer des possibilités de développement économique constitue l'élément essentiel des nouvelles solutions novatrices. Le comité convient que le développement économique est fondamental pour aider les Premières Nations à répondre à leurs besoins en matière de logement et d'infrastructure, mais il sait aussi que toutes les Premières Nations ne pourront profiter des possibilités de développement économique. Le gouvernement fédéral continuera probablement à jouer un rôle fondamental pour ces collectivités afin qu'elles puissent construire et entretenir, dans les réserves, des infrastructures qui respectent les normes minimales de santé et de sécurité.

4. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Générateurs de coûts et pressions financières – Les nouveaux facteurs d'indexation*, juin 2013.

5. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Générateurs de coûts et pressions financières – Les nouveaux facteurs d'indexation*, juin 2013.

Mise en contexte

La construction d'ensembles résidentiels requiert une infrastructure essentielle comme des rues, un réseau d'aqueduc et d'égout et l'électricité (Première Nation d'Eskasoni, Nouvelle-Écosse)

A. Définition d'infrastructure aux fins du rapport

Dans le rapport, l'infrastructure désigne les éléments fondamentaux et les structures requises pour répondre aux besoins essentiels des habitants des réserves. Il s'agit notamment des routes, des réseaux d'aqueduc, des écoles, des ponts, des logements et des installations communautaires. Dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien, le Ministère finance quatre grandes catégories d'infrastructure communautaire : le logement, l'éducation, les réseaux d'aqueduc et d'égout et les autres infrastructures. Cette dernière catégorie comprend les routes, les ponts, la protection contre les incendies, les installations communautaires et l'électrification[6]. Ces catégories de financement correspondent à l'interprétation d'infrastructure communautaire dans les réserves faite dans ce rapport.

« Qu'il s'agisse d'écoles pour éduquer nos enfants, d'installations de traitement de l'eau pour fournir de l'eau potable ou de routes pour livrer les biens, l'infrastructure est la pierre d'assise. »

— David Crate, membre du Conseil national de développement économique des Autochtones et chef de la Nation crie de Fisher River, 2 décembre 2014.

6. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, ***L'infrastructure des collectivités***, modifié en avril 2015.

B. Déficit d'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations

Au Canada, le déficit d'infrastructure ne se limite pas aux collectivités des Premières Nations. Quantifier ce déficit tant pour les collectivités vivant dans les réserves que pour celles vivant hors réserves pose un véritable défi. Pour combler cet énorme déficit d'infrastructure, il faudrait des approches novatrices. Le Conseil de gestion financière des Premières Nations, s'exprimant seulement sur le logement et l'infrastructure dans les réserves, estime le déficit actuel entre 3 et 5 milliards de dollars[7]. Les données du Ministère sont plus élevées; il évalue ce déficit à environ 8,2 milliards de dollars[8].

Certains organismes autochtones provinciaux et régionaux ont évalué leurs besoins respectifs en matière de logement et d'infrastructure communautaire. En Saskatchewan par exemple, la Federation of Saskatchewan Indian Nations a fait observer que le Ministère avait approuvé des projets d'infrastructure d'une valeur de 200 millions de dollars, qui ont été mis de côté en raison du manque de financement de la part du gouvernement fédéral[9]. Dans le même ordre d'idées, le coût pour mettre l'infrastructure à une norme « acceptable dans la société canadienne[10] » dans le cas de 49 Premières Nations membres de la Nation Nishnawbe Aski s'élèverait à 1,1 milliard de dollars.

Pour ce qui est des réseaux d'aqueduc et d'égout seulement, les besoins des collectivités des Premières Nations excèdent le montant du financement disponible. Selon l'*Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières Nations – Rapport de synthèse national*, l'investissement total estimé pour construire des réseaux d'aqueduc et d'égout répondant aux normes du Ministère dépasse 1 milliard de dollars. Les coûts non liés à la construction de tels réseaux, notamment le développement des capacités, l'entretien des réseaux existants et l'élaboration de plans d'intervention d'urgence, exigent des investissements de 79,8 millions de dollars[11]. Le *Budget principal des dépenses de 2015-2016* prévoit 1,2 milliard de dollars pour l'infrastructure et la capacité, dont 329,7 millions pour la construction, l'entretien, la planification et l'exploitation de réseaux d'aqueduc et d'égout. De tels investissements, bien que substantiels, ne suivent pas le rythme de croissance du déficit d'infrastructure dans les réserves.

7. Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 2 décembre 2014.

8. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Générateurs de coûts et pressions financières – Les nouveaux facteurs d'indexation*, Ottawa, juin 2013.

9. Kevin McLeod, directeur, Secrétariat au logement et au développement économique et communautaire, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 9 décembre 2014.

10. Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources, Première Nation Nishnawbe Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 19 novembre 2014.

11. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, ***Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières Nations – Rapport de synthèse national***, avril 2011.

C. Lien important entre l'infrastructure et le logement

En l'absence d'investissements dans l'infrastructure, la construction plus que nécessaire de logements peut être retardée ou impossible. L'infrastructure liée au logement comprend habituellement l'infrastructure hydraulique, les égouts sanitaires et pluviaux, les routes et l'éclairage des rues ainsi que les installations privées au moment de la construction de nouvelles résidences. Comme certains témoins l'ont fait observer, l'incapacité à financer une telle infrastructure peut constituer un obstacle à la construction de nouvelles résidences dans les réserves. Selon Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement, Bande indienne du lac La Ronge, en Saskatchewan : « plus de 200 personnes veulent obtenir une maison dans la réserve. Nous construisons en moyenne 11 maisons par année, et en ce moment nous ne disposons d'aucun terrain aménagé pour les projets de construction de l'année prochaine[12] ». De telles difficultés ont une incidence sur le nombre et la qualité des résidences construites chaque année, parce que les Premières Nations ont absolument besoin de prises d'eau, de routes et de réseaux d'égout pour que leurs logements soient considérés comme « adéquats » selon les systèmes de classement du Ministère et de Statistique Canada.

12. Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement, Bande indienne du lac La Ronge, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 18 février 2015.

Le rôle du gouvernement fédéral dans le logement et l'infrastructure

Comme dans le cas du logement, le gouvernement fédéral soutient qu'il « assure le financement de l'infrastructure communautaire des Premières Nations dans les réserves à titre de politique sociale[13] ». Un tel financement est essentiel au fonctionnement des collectivités des Premières Nations parce qu'il fournit les produits nécessaires à leur santé et à leur sécurité et les aide lorsqu'elles entreprennent des activités de développement économique.

Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du Ministère, finance l'infrastructure de trois façons principales :

- le Programme d'immobilisations et d'entretien du Ministère;
- le Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations;
- le Fonds de la taxe sur l'essence.

Le Programme d'immobilisations et d'entretien du Ministère finance le fonctionnement et l'entretien, les grands projets d'immobilisations (d'une valeur supérieure à 1,5 million de dollars) et les petits projets d'immobilisations (d'une valeur inférieure à 1,5 million de dollars). Les Premières Nations reçoivent un paiement annuel pour les réparations mineures, le fonctionnement et l'entretien, calculé selon une formule qui tient compte de la population vivant dans la réserve et de l'éloignement de la collectivité. Quant au financement des grands projets d'immobilisations, il est établi en fonction des projets proposés et du système de classement du Ministère qui accorde la priorité à la santé et à la sécurité.

De 2007 à 2013, le Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations a financé à hauteur de 234 millions de dollars les infrastructures dans les réserves. Reconduit en 2014-2015, ce Fonds alloue au total 155 millions

13. Daniel Leclair, directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 5 novembre 2014.

sur 10 ans à l'infrastructure dans les réserves provenant du nouveau Fonds Chantiers Canada. Pour recevoir du financement dans le cadre du Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations, les collectivités doivent présenter des projets pour le financement de routes et de ponts, de systèmes d'énergie dans les collectivités, de planification et d'acquisition de compétences ou de gestion de déchets solides.

Le nouveau plan Chantiers Canada, annoncé dans le budget de 2013, prévoyait le financement de l'infrastructure sur 10 ans. Ce plan comprenait le Fonds de la taxe sur l'essence visant à financer les infrastructures des municipalités et des collectivités des Premières Nations. Le Fonds alloue 138,9 millions de dollars au développement des infrastructures dans les réserves de 2014 à 2019[14].

Comme le comité l'a mentionné dans son rapport provisoire sur le logement, le financement pour la construction et l'entretien de résidences existantes dans les réserves provient du Ministère et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Par leur intermédiaire, le gouvernement fédéral investit chaque année 298 millions de dollars dans le logement dans les réserves. Ainsi, la SCHL investit dans la construction d'environ 400 nouvelles résidences par année et dans la rénovation de 1 000 autres[15].

La majorité des témoins entendus affirme qu'il sera presque impossible de combler le déficit de logement et d'infrastructure seulement avec le financement fédéral. Cependant, le gouvernement continuera probablement à jouer un rôle important dans le financement des infrastructures dans les réserves.

14. Infrastructure Canada, ***Le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence : Un financement permanent et prévisible pour les municipalités***, 2014.
15. Société canadienne d'hypothèques et de logement, ***Dépenses fédérales en matière de logement***, 2015.

Le financement du gouvernement fédéral pour l'infrastructure : Ce que le comité a entendu

Les collectivités des Premières Nations, comme la Première Nation Tsarlip en Colombie-Britannique, doivent reporter des rénovations nécessaires par manque de financement.

A. Financement insuffisant du gouvernement fédéral pour répondre aux besoins en matière de logement et d'infrastructure

La hausse de 8,2 milliards à 9,7 milliards sur cinq ans du déficit d'infrastructure, projetée par le Ministère, donne à penser qu'il reconnaît que le financement actuel ne suffit pas à répondre aux besoins en matière d'infrastructure dans les réserves. Les témoins s'entendent pour dire que les sommes versées par le fédéral ne permettent pas de bien gérer et de bien entretenir les logements et les infrastructures dans les réserves. Plus précisément, le niveau actuel de financement fédéral fait en sorte qu'il est difficile pour les Premières Nations de construire des logements et des infrastructures communautaires, de le faire fonctionner et de les entretenir convenablement. Le problème est particulièrement grave dans le cas des collectivités qui ne peuvent compléter ce financement par d'autres sources de revenus.

Voici les trois grandes raisons invoquées par les témoins pour lesquelles les budgets du Ministère ne parviennent pas à répondre aux besoins en matière d'infrastructure :

1. le Ministère paie la totalité de l'infrastructure pendant sa construction, plutôt qu'au fil du temps;
2. le financement du Ministère est plafonné et n'a pas suivi l'inflation et la croissance démographique;
3. le financement prévu pour l'infrastructure a été réaffecté à d'autres programmes du Ministère.

En raison d'un financement insuffisant, les collectivités des Premières Nations doivent souvent faire un choix difficile parmi leurs besoins essentiels en matière d'infrastructure. À titre d'exemple, sur la question du logement dans les réserves, Jonathon Sylvestre, chef de la Première Nation Birch Narrows, a fait observer qu'« à cause du faible financement, nous sommes incapables d'assurer les maisons détenues par la bande. Par conséquent, si une de ces maisons est détruite à la suite d'un incendie ou d'un autre événement, nous sommes incapables de la remplacer. C'est un problème [avec lequel] de nombreuses Premières Nations sont aux prises depuis une vingtaine d'années[16] ».

Les collectivités des Premières Nations doivent pouvoir entretenir les infrastructures existantes tout en acquérant de nouvelles pour remplacer les bâtiments et les structures au terme de leur vie utile et pour répondre aux besoins des populations qui croissent rapidement dans les réserves. Les décisions financières du Ministère relatives aux grands projets d'immobilisations reposent sur son système national de classement des priorités, qui accorde la priorité aux projets ayant des effets immédiats sur la santé et la sécurité[17]. Dans sa réponse écrite au comité, le Ministère indique que les décisions relatives aux projets d'immobilisations sont évaluées en fonction des priorités suivantes, énumérées par ordre d'importance :

1. protéger et maintenir les biens existants en gérant leur cycle de vie et en insistant sur la santé et la sécurité;
2. atténuer les risques pour la santé et la sécurité au moyen des biens existants et des nouveaux biens;
3. réduire l'arriéré des travaux en ce qui concerne les réseaux d'aqueduc et d'égout dans le cadre des activités d'entretien des immobilisations et des installations;
4. investir dans d'autres domaines importants, notamment la durabilité des collectivités (en finançant le logement, l'alimentation en électricité, les routes, les établissements d'enseignement et les bâtiments communautaires), ainsi que dans les biens communautaires pour se conformer aux ententes sur les revendications territoriales ou l'autonomie gouvernementale[18].

16. Jonathon Sylvestre, chef, Première Nation Birch Narrows, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 18 février 2015.
17. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, ***Feuille d'information : Programme d'immobilisations et d'entretien***.
18. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones,* 20 mars 2015.

Plusieurs témoins ont fait observer que l'ordre de priorité des projets réalisés à l'aide de tels critères fait en sorte qu'il est difficile de financer, par l'intermédiaire du Ministère, certains projets d'infrastructure qui ne sont pas directement liés à la santé et à la sécurité, comme la construction d'infrastructure liée au logement en prévision de nouveaux projets résidentiels.

1. Le Ministère paie la totalité de l'infrastructure pendant sa construction

Dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien, le financement des grands projets d'immobilisations et de rénovations est axé sur les propositions et accordé par projet. Les projets d'infrastructure communautaire sont financés en totalité pendant la construction, plutôt que tout au long du cycle de vie du projet. En finançant la construction seulement, le coût futur de fonctionnement et d'entretien est exclu du coût du projet. Le paiement au fur et à mesure de la construction épuise rapidement le financement disponible, ce qui nuit à son utilisation pour un certain nombre de projets au besoin.

2. Le financement du Ministère est plafonné et n'a pas suivi l'inflation et la croissance démographique

Depuis 1997–1998, le taux annuel de croissance du financement global des programmes et services de base dans les réserves fournis par le Ministère est plafonné à 2 %[19]. Un document ministériel, intitulé *Générateurs de coûts et pressions financières – Les nouveaux facteurs d'indexation,* indique que ce facteur d'indexation annuelle de 2 % est à l'origine d'un important déficit de financement des programmes et services fournis dans les réserves, notamment dans des domaines comme l'éducation, le développement social et le financement des infrastructures. Selon les témoins, le facteur d'indexation de 2 % ne prend pas en considération la croissance démographique, ou l'inflation, notamment la hausse des coûts des matériaux de construction, du transport et des travailleurs qualifiés[20]. La vérificatrice générale du Canada, qui a comparé le niveau de financement à la croissance démographique et à l'inflation, affirme que « le financement octroyé par Affaires indiennes et du Nord Canada n'a augmenté que de 1,6 p. 100 (hors inflation) entre 1999 et 2006, alors que les données du Ministère montrent une croissance démographique de 11,2 p. 100 chez les Indiens inscrits[21] ».

3. La réaffectation du financement

En raison d'un certain nombre de facteurs, dont le facteur d'indexation annuelle de 2 % du financement des programmes et services dans les réserves, le Ministère a réaffecté une partie du financement des infrastructures à d'autres besoins fondamentaux afin de suppléer au manque de fonds. Selon des documents ministériels, de 2006 à 2012, environ 505 millions de dollars

19. Le facteur d'indexation annuelle de 2 % du financement des programmes et services dans les réserves a été évoqué par plusieurs témoins, dont Robert Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, et Karl Carisse, directeur principal, Politiques stratégiques, planification et innovation, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Communément appelé « facteur de progression annuel de 2 % » par les témoins, le plafond du taux de croissance annuelle du financement de base des programmes est régulièrement complété par du financement fondé sur des propositions ciblant des secteurs de programmes précis, comme l'éducation et les réseaux d'aqueduc, afin de répondre à des besoins particuliers.

20. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Générateurs de coûts et pressions financières : Les nouveaux facteurs d'indexation*, juin 2013.

21. Vérificatrice générale du Canada, ***Mai 2006 – Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada***, 2006.

provenant de l'infrastructure ont été réaffectés pour répondre aux besoins d'autres secteurs de programmes, comme l'éducation et les services d'aide à l'enfance[22]. Le rapport de l'automne 2013 du vérificateur général du Canada indiquait que, de 2004–2005 à 2012–2013, environ 64 millions de dollars provenant du Programme d'immobilisations et d'entretien ont été réaffectés à la gestion des urgences dans les réserves[23].

Les régions et les bandes décident elles aussi de réaffecter des fonds provenant des budgets d'infrastructure. Comme le financement est limité, les collectivités des Premières Nations doivent déterminer leurs besoins prioritaires et allouer les fonds en conséquence. Selon les besoins d'une collectivité, le financement de l'infrastructure peut servir à combler un important manque à gagner dans d'autres secteurs[24].

B. Aller de l'avant

Selon les témoignages entendus, « [i]l est peu probable […] que le financement fédéral suffira à lui-même à répondre rapidement et efficacement aux problèmes de cette ampleur[25] ». Le comité reconnaît par ailleurs que « sans les investissements nécessaires, nous ne pouvons pas régler la crise actuelle du logement et des infrastructures à laquelle sont confrontées les collectivités des Premières Nations[26] ».

Plusieurs témoins ont recommandé de supprimer le plafond de 2 % du financement destiné aux programmes de base. Lors de son témoignage, l'ancien sous-ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, Robert Scott Serson, a recommandé « de parler de ce qu'il faut faire pour combler les lacunes en matière de services qui se sont créées au cours des 18 dernières années et de mettre en place les réformes structurelles qui s'imposent[27] », une fois le plafond supprimé.

Le comité estime qu'il est grand temps de supprimer le facteur d'indexation annuelle de 2 % du financement du Ministère et que le financement doit tenir compte de facteurs de coûts comme la croissance démographique et l'inflation. Le comité recommande donc :

RECOMMANDATION 1

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada supprime le facteur d'indexation annuelle de 2 % du financement, à partir du budget de 2016-2017.

22. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Générateurs de coûts et pressions financières : Les nouveaux facteurs d'indexation*, juin 2013. Voir aussi les témoignages de Robert Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 17 février 2015, et de Peter Dinsdale, chef de la direction, Assemblée des Premières Nations, 18 novembre 2014.
23. Vérificateur général du Canada, ***Automne 2013 – Rapport du vérificateur général du Canada***, 2013.
24. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Générateurs de coûts et pressions financières – Les nouveaux facteurs d'indexation*, juin 2013.
25. L'hon. Gerry St. Germain, C.P., conseiller, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 2 décembre 2014.
26. Peter Dinsdale, chef de la direction, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 18 novembre 2014.
27. Robert Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 17 février 2015.

L'appui du gouvernement fédéral au logement dans les réserves

Les collectivités des Premières Nations, comme la Première Nation Tsarlip en Colombie-Britannique, doivent reporter des rénovations nécessaires par manque de financement.

Les grands enjeux de l'étude du comité sur le logement dans les réserves sont établis dans le rapport provisoire intitulé ***La situation du logement dans les Premières Nations : Défis et réussites.*** Depuis le dépôt de son rapport en février 2015, le comité a continué de recevoir des témoignages sur le logement, ce qui lui a permis de pousser plus loin son analyse du logement dans les réserves et de recommander des changements.

L'un des enjeux récurrents est le lien important entre le logement et l'infrastructure. Le logement, élément de l'infrastructure communautaire, est financé par le Programme d'immobilisations et d'entretien du Ministère. Dans le cadre de ce programme, les Premières Nations peuvent utiliser leurs budgets de fonctionnement et d'entretien et leurs allocations pour les petits projets d'immobilisations pour entretenir les logements et en construire de nouveaux. Ce programme fournit aussi des fonds aux Premières Nations pour mettre en place l'infrastructure liée au logement, comme les routes et l'accès aux services d'aqueduc et d'égout, qui est nécessaire pour construire de nouveaux logements.

Outre les fonds fournis dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien, le gouvernement fédéral finance également le logement dans les réserves par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Comme le comité l'a souligné dans son rapport provisoire sur le logement, tous reconnaissent que les fonds octroyés par le Ministère et la SCHL ne suffisent pas à entretenir, à fournir et à construire des logements dans les réserves.

Le rapport provisoire constate aussi une tendance à la hausse, parmi les Premières Nations, de l'accès à la propriété privée et de la mise en œuvre de systèmes de location dans les réserves pour contribuer aux coûts des services d'entretien nécessaire des logements existants. Ces deux tendances indiquent que les membres et les collectivités des Premières Nations trouvent des moyens créatifs de régler les problèmes de logement dans leurs collectivités. Le comité félicite les dirigeants des Premières Nations qui ont innové dans ce domaine. Il reconnaît également que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle pour faciliter de telles initiatives : il doit fournir le soutien nécessaire à l'administration des logements, régler les écarts régionaux dans la partie de l'allocation-logement du Programme d'aide au revenu pour que les Premières Nations de tout le pays aient le moyen d'avoir un système de location et fournir le soutien nécessaire pour que les résidences dans les réserves soient construites selon les normes prévues aux codes de prévention des incendies et du bâtiment qui protègent les autres Canadiens. Le comité a aussi précisé le rôle du gouvernement fédéral en ce qui concerne la réponse aux besoins en matière de logement dans les collectivités éloignées et isolées.

Des témoins ont insisté sur l'importance de tenir compte des volontés et des besoins des collectivités. Les dirigeants des Premières Nations des collectivités du pays sont préoccupés par le fait que les fonctionnaires du Ministère se rendent rarement dans leurs collectivités pour constater par eux-mêmes les problèmes qu'il faut surmonter en matière de logement et d'infrastructure. Cette préoccupation était particulièrement présente dans les collectivités nordiques et éloignées, qui sont aussi celles où les besoins sont généralement les plus grands.

L'architecte bien connu, Douglas Cardinal, a fait ressortir l'importance d'une planification du logement et de l'infrastructure adaptée à la culture et donné à entendre que ce n'était pas ce qui se faisait en ce moment. Il a décrié le type de logement présent habituellement dans les réserves :

> Est-ce que le logement fonctionne? Non. Est-ce que ces maisons modulaires conviennent […]? Je pense qu'elles ne conviennent même pas aux gens d'ici[28].

Connie Gray-McKay, chef de la Première Nation de Mishkeegogamang, a aussi parlé de la nécessité de veiller à ce que les résidences tiennent compte des besoins des personnes qui y vivent :

28. Douglas Cardinal, architecte, à titre personnel, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 6, 2e session, 41e législature, 14 mai 2014.

> Je vis dans une maison en bois rond, et je dois vivre dans une maison en bois rond. Une des choses que nous devons comprendre, c'est que nos maisons doivent être appropriées sur le plan culturel. Quand j'entre dans certaines des maisons plus récentes, je me trouve immédiatement au salon. Où est la transition? Où vais-je mettre mes bottes en caoutchouc après avoir marché dans la boue?[29]

Le comité a été impressionné par l'initiative des collectivités des Premières Nations et des constructeurs de logement qui veulent faire partie de la solution. Il prie instamment ceux qui s'occupent de répondre aux besoins en matière de logement dans les réserves, les bailleurs de fonds fédéraux, les Premières Nations et le secteur privé, de faire preuve d'imagination en matière de logement pour concevoir des résidences et des collectivités plus durables et plus appropriées sur le plan culturel afin de répondre aux besoins de ceux qui les habitent. Il encourage aussi les efforts visant à explorer l'usage de nouvelles technologies comme celles liées à l'énergie durable.

L'importance d'une conception adaptée à la culture

L'architecte Douglas Cardinal a parlé de son travail au sein de la communauté d'Oujé-Bougoumou, une communauté crie de 696 personnes, qui fait partie des Cris de la baie James dans le Nord du Québec. Il a expliqué que, grâce à un vaste processus de consultation de ses membres, la communauté a été conçue pour intégrer ses valeurs culturelles à ses besoins actuels et futurs. À son avis, « aucune de ces innovations ne pourrait voir le jour à l'intérieur de la structure du ministère des Affaires autochtones. C'est en dehors du cadre de ce ministère que nous avons pu développer la communauté d'Oujé-Bougoumou[30] ».

1. Le financement octroyé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement

Les témoins, dont les représentants du Ministère, étaient unanimes : il y a une importante pénurie de logements dans les collectivités des Premières Nations. Le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, le programme prévu à l'article 95, aide les Premières Nations à construire, à acheter, à remettre en état et à administrer des logements locatifs convenables, adéquats et abordables dans leurs collectivités. Par l'intermédiaire de ce programme, la SCHL verse une subvention pour aider les Premières Nations à financer et à mettre en œuvre des projets de location de logement sur une période de 15 à 25 ans.

Selon les témoignages entendus, la manière dont le financement est annoncé et versé dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif dans les réserves crée d'importantes difficultés pour les collectivités. L'obligation de présenter une demande annuelle de financement complexifie la bonne planification communautaire. De plus, le niveau d'aide financière du gouvernement fédéral pour la construction de logements et l'entretien régulier est trop faible[31].

Les collectivités des Premières Nations de l'ensemble du pays ont affirmé au comité que le processus de demande de financement du Programme de logement sans but lucratif dans les réserves était ardu. Des témoins se sont plaints du fait qu'il y a parfois de longs délais entre la présentation de la demande de logement et l'annonce du financement. Les retards dans les approbations de financement peuvent exercer une forte pression sur les collectivités, puisque les fonds octroyés doivent être dépensés dans l'exercice financier. Selon les témoignages, ce processus complique l'organisation de la

29. Connie Gray-McKay, chef, Première Nation de Mishkeegogamang, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014.

30. Douglas Cardinal, architecte, à titre personnel, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 6, 2e session, 41e législature, 14 mai 2014.

31. Voir, par exemple, les témoignages de Madeleine Paul, chef, Première Nation d'Eagle Village, Québec, Assemblée des Premières Nations, 11 février 2014, de Bob Howsam, directeur exécutif de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation, 5 mars 2014, de Chris Maracle, 2 avril 2014, et de John G. Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, 25 novembre 2014.

construction, surtout lorsque les conditions météorologiques empêchent la construction de débuter en hiver.

Le comité s'est fait dire à maintes reprises que le financement consacré au logement dans les réserves ne suffit pas à régler la grande pénurie de logements. Par conséquent, le comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 2

Que la Société canadienne d'hypothèques et de logement alloue des fonds suffisants au Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, le programme prévu à l'article 95, afin de régler la pénurie croissante de logements dans les réserves;

Que la Société canadienne d'hypothèques et de logement examine les options visant à assurer une plus grande souplesse dans la façon d'allouer les fonds du Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, plus particulièrement pour permettre les engagements pluriannuels, ce qui donnerait suffisamment de temps aux collectivités pour organiser la construction.

2. L'amélioration des compétences des Premières Nations pour gérer le logement et l'infrastructure

Comme il en a été question dans le rapport provisoire sur le logement, la gestion et l'entretien des logements sont complexes et de nombreuses Premières Nations n'ont pas le personnel requis pour s'occuper de telles tâches. Selon les témoignages, il faut faire en sorte que les Premières Nations puissent gérer le logement et l'infrastructure[32]. De plus, l'amélioration des compétences des ressources humaines constitue une part importante de la solution aux besoins en matière de logement et d'infrastructure dans les réserves.

Dans le même ordre d'idées, les Premières Nations doivent avoir des compétences en gestion et en ressources humaines pour envisager d'autres mécanismes de financement de l'infrastructure dans les réserves[33]. Comme l'a mentionné John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group, les compétences aident les peuples, les organismes et les collectivités de Premières Nations à gérer leurs propres affaires. Il a fait valoir l'importance de veiller à ce que les stratégies d'amélioration des compétences portent principalement sur le maintien des compétences pendant une longue période[34].

Selon les témoignages entendus, ceux qui gèrent les logements pourraient former des autorités responsables du logement ou collaborer avec ces autorités, lorsqu'elles existent déjà, pour gérer et entretenir les logements dans les réserves, notamment élaborer des politiques de logement, concevoir des codes du bâtiment et les appliquer, créer des systèmes de location et évaluer les besoins en matière d'entretien et y répondre.

32. Voir, par exemple, le témoignage de Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources, Première Nation Nishnawbe Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 19 novembre 2014.

33. Arnold Gardner, chef, Première Nation d'Eagle Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014.

34. John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 13, 2e session, 41e législature, 5 mai 2015.

Le rapport provisoire sur le logement indique que plusieurs témoins ont demandé au gouvernement fédéral de fournir des fonds réservés à des postes de gestion et d'entretien des logements dans les collectivités des Premières Nations dans le cadre de leur financement de base. Le comité reconnaît que, pour aller de l'avant et répondre aux besoins en matière de logement et d'infrastructure dans les réserves, il faut du personnel qualifié qui se consacre à de telles tâches. Le comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 3

Que le programme annuel de financement du soutien des bandes du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord fournisse des fonds pour l'embauche d'un gestionnaire de logement qualifié dans la réserve, au besoin.

3. Les codes du bâtiment

Il existe des codes du bâtiment appliqués partout au Canada, sauf dans le cas de nombreuses collectivités des Premières Nations, selon les témoignages entendus. Or, l'absence de tels codes exécutoires dans les réserves a fait en sorte que les logements se détériorent rapidement et que certains Autochtones vivent dans des conditions insalubres. Il semble que ces codes du bâtiment n'ont pas été appliqués lors de la construction de la grande partie des logements dans les réserves et que cela a contribué à leur piètre qualité, une situation qui perdure. Les Premières Nations essaient de tirer le maximum de leurs budgets restreints afin de répondre aux besoins de leurs collectivités, mais, selon des témoins, « Nous constatons trop souvent que les Premières Nations arrivent à peine à réunir les ressources nécessaires pour bâtir une maison. Elles construisent l'habitation qu'elles ont les moyens de construire, mais celle-ci ne dure pas, et elles continuent de faire face au même problème[35] ». Il y a également des cas où les logements sont suréquipés, ce qui accroît inutilement les dépenses alors que les budgets sont très serrés[36].

Des témoins ont donné à entendre que le non-respect des codes du bâtiment et de prévention des incendies mène à des conditions dangereuses qui font en sorte que les résidants sont plus susceptibles de mourir dans un incendie, comme en témoigne Vincent Genereaux du Grand Conseil de Prince Albert :

> Je dirais que 50 p. 100 des décès provoqués par les incendies sont attribuables au système de chauffage au bois. Ce n'est pas parce que les systèmes sont mal inspectés, c'est parce que les gens ne nous disent pas où ils les installent. Ils achètent eux-mêmes le matériel et habituellement, il manque toujours une pièce. C'est ce que nous découvrons pendant l'enquête[37].

35. Keith Martell, président et chef de la direction, Banque de Premières Nations du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 4 février 2015.

36. John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 13, 2e session, 41e législature, 5 mai 2015.

37. Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement, Grand Conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 6, 2e session, 41e législature, 27 mai 2014.

Le gouvernement fédéral soutient que les Premières Nations sont l'autorité compétente en matière de logement, ce qui signifie qu'elles sont l'ordre de gouvernement ayant le pouvoir de prendre des règlements sur les codes du bâtiment dans les réserves. Or, ce n'est pas ce que semble croire une grande partie des Premières Nations. Voici ce qu'a dit au comité John Kiedrowski, témoignant au nom de l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations :

> il n'a jamais été clair […] dans la politique ou les lois, comment les Premières nations sont venues l'autorité compétente [en matière de logement]. Tout au long d'une série d'exposés présentés aux chefs et aux conseils, nous avons constaté qu'ils sont fermement convaincus que les logements bâtis sur les terres des Premières Nations sont la responsabilité du gouvernement fédéral. Or, à cause des accords globaux, cette responsabilité est revenue aux chefs et aux conseils[38].

Le flou des compétences a aussi été signalé par Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint au bureau du vérificateur général du Canada. Il a affirmé qu'au provincial les services comme l'éducation, le logement et le bien-être des enfants sont bien définis et ont des niveaux de services précis et des cadres législatif et réglementaire établis : « Quiconque veut savoir ce qu'on attend de lui peut trouver la réponse dans les lois et les règlements ou auprès des responsables qui veillent à leur application. Ce qu'on attend des gens est habituellement assez clair[39]. » Dans bien des cas, comme dans le cas des codes du bâtiment, rien n'est clair dans les réserves. Dans son rapport de 2011, la vérificatrice générale a fait valoir que « [l]e gouvernement fédéral a souvent élaboré des programmes en faveur des Premières Nations sans établir de fondement législatif ou de cadre réglementaire connexe[40] ».

Le fait de reconnaître le rôle des Premières Nations dans l'adoption et l'application de codes du bâtiment exécutoires constituerait un pas dans la bonne direction pour garantir que les logements dans les réserves répondent aux exigences fondamentales en matière de santé et de sécurité; cela ferait également en sorte que les logements soient construits pour durer. C'est l'avis de plusieurs témoins entendus par le comité, quoiqu'ils aient des opinions différentes quant au meilleur moyen d'y parvenir.

Ainsi, des témoins comme John Kiedrowski, de l'Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, ont recommandé l'adoption d'une loi nationale semblable à la ***Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières Nations***. Cette loi prévoit l'élaboration de règlements fédéraux régissant l'alimentation en eau potable, les normes relatives à la salubrité de l'eau potable et l'élimination des eaux usées dans les collectivités des Premières Nations. Tout en soulignant l'importance de construire des logements sûrs, d'autres témoins comme le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Shawn (A-in-chut) Atleo (à l'époque), ont fait valoir que « le fait d'adopter des lois afin d'imposer des normes n'est pas la solution[41] ».

38. John Kiedrowski, gérant de projet, Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 2, 2e session, 41e législature, 3 décembre 2013.
39. Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones,* fascicule nº 3, 2e session, 41e législature, 5 février 2014.
40. Bureau du vérificateur général du Canada. **Rapport Le Point de juin 2011**.
41. Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones,* fascicule nº 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014.

Plusieurs témoins ont souligné l'importance de consulter les collectivités des Premières Nations pour trouver une solution au manque de réglementation en matière de codes du bâtiment. À titre d'exemple, le chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations à l'époque, Perry Bellegarde, a prié le gouvernement de « prendre des précautions et d'adopter une approche coordonnée avec les Premières Nations[42] ». Lors de son témoignage, John G. Paul, directeur exécutif du Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, a insisté sur l'importance de discuter « avec les gens des collectivités à l'autre bout du processus pour l'envisager selon leur vision du monde[43] ». Ils ont fait valoir que les Premières Nations n'ont pas, à l'heure actuelle, la capacité nécessaire pour appliquer les codes du bâtiment, même si elles en avaient adopté. D'autres témoins ont mentionné l'augmentation des coûts associés à l'application de ces codes. Ainsi, un coût est associé à la souscription d'une assurance, par les inspecteurs, contre les erreurs et les omissions pour mener les inspections dans les réserves. Selon des témoins, il faut identifier de tels problèmes et les régler avant d'adopter et d'appliquer ces codes.

John G. Paul, du Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, a expliqué les raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral devrait consulter les organismes touchés avant de mettre en œuvre de nouveaux programmes ou de nouvelles politiques. Voici ce qu'il a dit au sujet des nouvelles exigences relatives à la conformité du code dans le cadre du programme de logement de la SCHL prévu à l'article 95 :

> En février 2014, nos collectivités ont reçu une lettre les avisant qu'au début du nouvel exercice financier, les Premières Nations devraient présenter des certificats de conformité au code à au moins trois étapes de la construction, ce qui se traduit essentiellement par de nouveaux coûts. Pendant la première année d'application de cette nouvelle exigence, les collectivités de l'Atlantique ont eu du mal à trouver des spécialistes qualifiés pour mener les inspections exigées. La SCHL vient de faire savoir à notre groupe de travail sur le logement qu'elle comptait subventionner la formation de 12 professionnels du logement pour en faire des inspecteurs de la conformité au code. Cependant, cela illustre parfaitement les difficultés qu'il y a parfois à travailler avec le gouvernement fédéral. La plupart du temps, la réaction vient après coup : une nouvelle initiative est mise en œuvre sans qu'il y ait de consultations et, quand des problèmes surgissent, le gouvernement doit se précipiter pour réparer un problème qu'il a lui-même créé. Il faut prendre le temps de tenir des consultations et de planifier afin d'atténuer les risques et les écueils qui pourraient surgir lorsqu'on fait quelque chose de différent[44].

42. Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 5, 2e session, 41e législature, 9 avril 2014.

43. John G. Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 6, 2e session, 41e législature, 13 mai 2014.

44. John G. Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 25 novembre 2014.

Le comité croit que consulter signifie « travailler en étroite collaboration avec les Premières Nations ». Reconnaissant qu'il faut dissiper l'ambiguïté relative aux codes du bâtiment dans les réserves, le comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 4

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada :

- **consulte les organismes des Premières Nations afin de dégager les préoccupations liées à la compétence en matière d'élaboration et d'application des codes du bâtiment et d'évaluer la capacité requise pour adopter, puis appliquer ces codes;**
- **prenne les mesures nécessaires pour permettre aux Premières Nations (et aux organismes qui les aident) de respecter les normes fixées par la loi comme condition préalable au nouveau cadre législatif d'application des codes du bâtiment dans les réserves;**
- **élabore de telles mesures législatives de concert avec les Premières Nations concernées.**

4. Les écarts régionaux dans la partie de l'allocation-logement du Programme d'aide au revenu

Bon nombre de Premières Nations ont commencé à percevoir des loyers sur les logements appartenant à la bande pour les aider à payer les coûts liés à la gestion et à l'entretien des logements de la collectivité. Les prestataires de l'aide au revenu vivant dans ces collectivités paient leur loyer avec la partie de leur allocation-logement mensuelle. Les Premières Nations ont ainsi une source de revenus pour payer l'entretien, les services publics et d'autres services liés au logement. Cependant, selon les témoignages entendus, l'allocation-logement ne suffit pas à couvrir les frais liés au logement des Autochtones (notamment le chauffage et l'assurance)[45] et la manière dont cette allocation est répartie crée des écarts régionaux considérables[46].

Comme il est mentionné dans le rapport provisoire sur le logement, dans certaines régions, les collectivités des Premières Nations ne peuvent utiliser les allocations-logement pour tirer un revenu des logements appartenant à la bande. Dans ces régions, les allocations-logement ne sont versées qu'aux prestataires de l'aide au revenu vivant dans un logement dont l'hypothèque en cours est assurée par la SCHL dans le cadre du programme prévu à l'article 95. Lorsque l'hypothèque sur ces logements est remboursée, la Première Nation ne peut plus percevoir d'allocation-logement sur ceux-ci. Ils deviennent alors un fardeau pour la Première Nation qui doit les entretenir sans en tirer de revenus de location. Lors de son témoignage devant le

45. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation, *Évaluation de l'allocation-logement destinée au logement dans les réserves*, 2010, modifié en 2011.

46. Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Grand Conseil de Prince Albert, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 6, 2e session, 41e législature, 27 mai 2014.

comité, Kevin McLeod, directeur du Secrétariat au logement et au développement économique et social, Federation of Saskatchewan Indian Nations, a fait ressortir la nécessité de financer les allocations-logement pour que les Premières Nations puissent percevoir un loyer des prestataires de l'aide sociale qui vivent dans des résidences appartenant à la bande. Il a signalé qu'une telle mesure serait la « chose unique qui aurait le plus d'incidence sur le terrain pour les Premières Nations de la Saskatchewan[47] ».

La question des écarts régionaux dans l'application de la politique d'allocation-logement a été soulignée dans un rapport de 2003 de la vérificatrice générale du Canada. À l'époque, suivant les estimations, le coût supplémentaire lié à l'application complète de la politique à l'échelle nationale se situait entre 40 et 65 millions de dollars par année[48]. Plusieurs témoins ont exhorté le comité à recommander que la politique d'allocation-logement soit appliquée à l'échelle nationale afin d'éliminer les écarts régionaux dans l'exécution du programme[49].

« C'est sans compter les coûts élevés de réparation et d'entretien liés à notre éloignement géographique. Comme je suis le chef de Birch Narrows, des dizaines de membres de la communauté me téléphonent chaque semaine pour me dire que leur maison a besoin de réparations, et je ne peux aider que ceux dont la situation est la plus critique. »

— Jonathon Sylvestre, chef, Première Nation Birch Narrows, 18 février 2015

Reconnaissant le rôle important que joue l'allocation-logement du Programme d'aide au revenu dans la création d'un système de location pour les Premières Nations de tout le pays et faisant ressortir la nécessité d'éliminer les écarts régionaux dans la répartition de l'allocation-logement, le comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 5

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada examine l'allocation-logement du Programme d'aide au revenu : afin d'évaluer si l'allocation-logement est suffisante pour couvrir le coût du logement des prestataires, notamment le loyer et le chauffage, et de veiller à ce qu'elle soit appliquée de manière uniforme dans les régions et respecte le principe de la comparabilité provinciale;

Que les résultats de cet examen soient déposés au Parlement au plus tard le 30 juin 2016.

47. Kevin McLeod, directeur, Secrétariat au logement et au développement économique et social, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 25 novembre 2014.

48. Bureau de la vérificatrice générale du Canada, ***2003 avril – Rapport de la vérificatrice générale du Canada***, « Chapitre 6 : Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières Nations – Le logement dans les réserves », p. 25-26.

49. Voir, par exemple, les témoignages de Glenn Hudson, chef, Première Nation de Peguis, Manitoba, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 3, 2e session, 41e législature, 11 février 2014; et d'Aaron Ledoux, directeur du logement, Nation crie de Muskeg Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 31 mars 2015.

5. Le logement dans les collectivités éloignées et isolées

Le coût de la construction dans les collectivités éloignées et isolées est exacerbé par le coût du transport des matériaux par barge ou par route l'hiver. Lorsque les hivers ne sont pas suffisamment froids pour permettre d'ouvrir les routes d'hiver, les matériaux doivent être livrés à la collectivité par voie aérienne. Des témoins ont laissé entendre que les niveaux de financement pour le logement dans les collectivités éloignées et isolées n'avaient pas suivi le rythme des augmentations des coûts, ce qui a rendu encore plus difficile la construction de logements. Ces défis sont compliqués par le fait qu'un grand nombre de ces collectivités ont un accès restreint à l'économie locale et doivent composer avec des niveaux de chômage élevés, rendant pratiquement impossible pour les particuliers de construire leurs propres maisons. Par conséquent, ces collectivités dépendent fortement du gouvernement fédéral pour leur logement. Le Ministère prend en compte les coûts accrus subis par les collectivités nordiques et éloignées dans sa formule de financement, mais des témoins ont fait observer que cet indice ne reflète pas les besoins de ces collectivités[50] et qu'il faut « augmenter considérablement[51] » le montant attribué pour le facteur d'éloignement.

Le comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 6

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement collaborent à l'élaboration d'une stratégie de logement pour les collectivités éloignées et isolées des Premières Nations, que cette stratégie apporte une solution aux problèmes particuliers et aux coûts de construction dans les collectivités éloignées et que le Ministère examine la pertinence de son indice d'éloignement et d'isolation afin de veiller à ce qu'il tienne compte des coûts réels.

[L]a capacité des Premières Nations d'accéder aux fonds nécessaires pour investir dans des projets d'infrastructure – reste « l'éléphant dans la pièce ».

— Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations

50. Alex McDougall, chef, Première Nation Wasagamack, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 8, 2e session, 41e législature, 15 septembre 2014.
51. Première Nation de Kasabonika Lake, *Mémoire au Comité sénatorial des peuples autochtones*, 15 septembre 2014, p. 4.

La création de possibilités de financement de l'infrastructure pour les Premières Nations

Dans les collectivités éloignées, comme Kitchenuhmaykoosib Inninuwug dans le Nord de l'Ontario, les matériaux de construction sont acheminés par avion ou par les routes d'hiver.

Les politiques et décideurs du gouvernement doivent être à la recherche de solutions hors du statu quo. Une stratégie d'approvisionnement de 200 ans n'est pas la réponse[52].

Selon les témoignages, les niveaux de financement actuels du Ministère ne suffisent pas à répondre aux besoins en matière de logement et d'infrastructure. De nombreux témoins ont souligné qu'« un financement fondé sur la trésorerie pour l'année courante, comme celui actuellement pratiqué par le gouvernement fédéral, n'est pas une solution » et qu'il faut innover[53].

À l'extérieur des réserves, les résidences et les infrastructures sont généralement financées pendant une période de temps, plutôt que payées à l'avance. En règle générale, les gens contractent une hypothèque sur 25 ans pour financer l'achat de leur maison, tandis que les gouvernements financent les projets d'infrastructure grâce aux recettes fiscales et aux marchés obligataires. Par contre, de nombreuses Premières Nations vivant dans les réserves n'ont pas accès à de telles sources de financement pour répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure.

Les Premières Nations se heurtent à plusieurs obstacles qui limitent l'accès à des possibilités de financement novatrices pour le développement de

52. Harold Calla, *Notes d'allocution : Présentation au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, Étude sur le logement et l'infrastructure dans les réserves*, 2 décembre 2014.

53. David Crate, membre et chef de la Nation crie de Fisher River, Manitoba, Conseil national de développement économique des Autochtones, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 2 décembre 2014.

l'infrastructure dans les réserves. Selon des témoins, l'impossibilité de procéder à la saisie d'un bien prévue à l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*, le manque de recettes autonomes et la difficulté à attirer l'investissement du secteur privé comptent parmi les obstacles qui empêchent les Premières Nations de profiter d'autres sources de financement. De nombreuses collectivités ont fait preuve de créativité et d'un sens de l'adaptation remarquable pour surmonter ces obstacles, mais il reste encore beaucoup à faire pour les éliminer.

En plus des contributions du fédéral, le développement économique constitue une autre source de financement importante, qui peut sans doute répondre à une diversité de besoins de la collectivité. Il est étroitement lié à la capacité des Premières Nations d'accéder à des capitaux et de créer des emplois qui permettent aux Autochtones d'acheter leur propre résidence dans les réserves. Il leur fournit aussi les revenus nécessaires pour compléter le financement actuel du gouvernement fédéral pour le développement de l'infrastructure[54].

À l'automne 2012, le comité a déposé son rapport sur la politique fédérale sur les ajouts aux réserves et le processus connexe, notamment la recommandation voulant que le groupe de travail mixte Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada – Assemblée des Premières Nations élabore et dépose un plan, avant le 31 mars 2013, qui fixe des objectifs et les délais de mise en œuvre des mesures visant à améliorer le processus de la Politique sur les ajouts aux réserves (PAR). Tout au long de l'étude actuelle sur le logement et l'infrastructure, des témoins ont affirmé que les terres obtenues dans le cadre du processus de la PAR pourraient servir au développement économique ou à la construction de nouveaux logements.

En 1988, grâce au processus de la PAR, la Nation crie de Muskeg Lake a converti en réserve urbaine des terres de la ville de Saskatoon. Lors de son témoignage devant le comité, Aaron Ledoux, directeur du logement pour la Nation crie de Muskeg Lake, a expliqué que la réserve urbaine de la collectivité créait d'importantes possibilités de développement économique et générait des revenus qui complétaient le financement actuel du Ministère pour le développement de l'infrastructure dans les réserves[55]. Trois ans après le dépôt de notre rapport et de ses recommandations, des témoins, dont la Première Nation d'Eskasoni, s'inquiètent toujours des délais liés au processus de la PAR. Le comité reconnaît l'importance du lien entre la conversion, en temps utile, de terres en réserves dans le cadre du processus de la PAR et le développement économique. Le comité accueille favorablement les révisions proposées à la Politique sur les ajouts aux réserves et la création de réserves, étant donné la valeur économique potentielle des terres de réserve, mais il exhorte le Ministère à poursuivre son travail d'amélioration et de rationalisation du processus de la PAR.

54. Voir les témoignages de L'hon. Gerry St. Germain, C.P., conseiller, 2 décembre 2014, de Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, 2 décembre 2014, de Desmond Gould, directeur des opérations, Première Nation de Swan Lake, 3 décembre 2014, de Keith Martell, président et chef de la direction, Banque des Premières Nations du Canada, 4 février 2015, et de la Première Nation Tsawout, 31 mars 2015.

55. Aaron Ledoux, directeur du logement, Nation crie de Muskeg Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 31 mars 2015.

Conscient du lien entre le développement économique et le développement de l'infrastructure dans les réserves, Ken Coates, de l'Institut Macdonald-Laurier, a dit au comité, « on ne peut pas demander aux Autochtones de débourser de l'argent s'ils n'ont pas une source de revenus sûre[56] ». Selon des témoins, un nombre croissant de collectivités des Premières Nations ont des revenus autonomes pouvant être investis dans la collectivité. Ils ont souligné le rôle que la fiscalité et le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources[57] peuvent jouer dans l'augmentation des revenus nécessaires pour financer l'infrastructure. Le comité reconnaît cependant que toutes les Premières Nations n'ont pas accès à des revenus autonomes et à des possibilités économiques pour financer leurs infrastructures. Certaines d'entre elles continueront de compter sur les transferts annuels du gouvernement fédéral.

S'étant fait dire invariablement qu'une solution universelle ne conviendrait pas aux Premières Nations en raison de la grande diversité de leurs situations[58], le comité concède qu'il faudra une multitude de solutions de financement pour leur permettre de répondre aux besoins en matière d'infrastructure de leurs collectivités. Afin de mieux comprendre les témoignages sur des modes de financement novateurs – comme miser sur les revenus autonomes et l'impôt foncier au moyen d'obligations, utiliser les volets de financement du Ministère pour tirer parti du financement, établir des partenariats public-privé et collaborer avec les municipalités voisines –, nous examinerons d'abord les raisons pour lesquelles les Premières Nations n'arrivent pas à accéder à des capitaux.

56. Ken Coates, collaborateur émérite dans les dossiers des Autochtones et du Nord canadien, Institut Macdonald-Laurier, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 13, 2e session, 41e législature, 21 avril 2015.

57. Voir, par exemple, le témoignage de Julie Cafley, vice-présidente, Forum des politiques publiques, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 17 février 2015.

58. Andrew Beynon, sous-ministre adjoint par intérim, Terres et développement économique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 24 mars 2015.

Les obstacles au financement du logement et de l'infrastructure dans les réserves

L'une des dix nouvelles maisons construites dans la réserve de la Première Nation de Sandy Lake, en Ontario, où 154 demandeurs attendent un logement.

Comparativement à d'autres personnes et autorités législatives canadiennes, les Premières Nations font face à des difficultés particulières pour financer le logement et l'infrastructure dans les réserves. L'application de la *Loi sur les Indiens* et la compétence fédérale sur les Premières Nations dans les réserves sont des facteurs expliquant de telles différences. Plusieurs témoins ont parlé de la difficulté d'obtenir des capitaux auprès d'institutions financières pour le développement de l'infrastructure communautaire au titre de l'article 89 de la *Loi*, qui interdit de saisir des biens immobiliers et personnels. Selon les témoignages entendus, l'article 89 ne permet pas d'utiliser un bien situé dans une réserve à titre de garantie, ce qui peut empêcher les Premières Nations d'obtenir un prêt pour financer le développement de l'infrastructure communautaire.

Le rapport provisoire du comité sur le logement mentionnait un intérêt grandissant des Premières Nations à l'égard de la propriété privée qui pourrait résorber la grave pénurie de logements dans les réserves. Plusieurs

témoins ont fait valoir que les Autochtones qui sont propriétaires de leur maison sont plus susceptibles de les entretenir. Cependant, l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* peut constituer un obstacle à l'accession à la propriété privée dans les réserves parce qu'il limite la capacité des membres des Premières Nations d'obtenir un prêt hypothécaire.

Le comité a visité des collectivités assujetties à divers régimes fonciers, fondés tantôt sur la *Loi sur les Indiens*, tantôt sur la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* (LGTPN) et sur une entente d'autonomie gouvernementale. Peu de collectivités ont associé directement la nature de leur régime foncier à la qualité et à la quantité des logements dans les réserves. En fait, beaucoup de collectivités pouvaient offrir divers choix de logement – dont la propriété privée – peu importe leur régime foncier. Cependant, plusieurs collectivités ont exprimé des préoccupations concernant les obstacles à l'accession à la propriété sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, en particulier les restrictions touchant la saisie et la cession.

Comme il est mentionné dans le rapport provisoire du comité sur le logement, des baux ont servi à obtenir des prêts hypothécaires dans les réserves parce qu'ils ne sont pas assujettis à l'article 89. Des collectivités comme la Première Nation de Westbank se servent de baux de 99 ans pour favoriser la construction de logements et le développement économique selon différents types de régimes fonciers. Cette Première Nation fonctionne dans le cadre d'une entente d'autonomie gouvernementale et a recours au « bail A à A », en vertu duquel les résidents se louent à eux-mêmes leur parcelle de terrain et utilisent avec succès le bail comme garantie. Ils peuvent donc obtenir un prêt hypothécaire, tout en respectant les restrictions de l'article 89.

Les possibilités de financement du logement et de l'infrastructure

Afin de régler les difficultés de financement du logement et de l'infrastructure au titre de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement fédéral a présenté deux mesures pour favoriser l'accession à la propriété privée dans les réserves : la garantie d'emprunt ministérielle et la création du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations. Certaines collectivités qui n'ont pu profiter de l'une ou l'autre de ces mesures pour diverses raisons ont conçu leur propre mode de financement novateur, comme les fonds de prêts renouvelables.

Ces trois possibilités aident les Premières Nations à financer le logement dans les réserves et favorisent l'accession à la propriété privée. Ce ne sont cependant pas toutes les Premières Nations qui peuvent en profiter. Cela démontre que l'accès aux capitaux et au financement pour le développement de l'infrastructure dans les réserves constitue toujours un défi pour de nombreuses collectivités des Premières Nations. Le comité reconnaît que des facteurs empêchent les Premières Nations d'obtenir du financement stable pour le logement et l'infrastructure dans les réserves, comme l'article 89 et le manque de sources de revenus autonomes stables. Il faudra donc des solutions de financement novatrices pour les maîtriser.

1. Le programme des garanties d'emprunt ministérielles pour le logement dans les réserves

Le Ministère gère actuellement le programme des garanties d'emprunt ministérielles (GEM) pour le logement dans les réserves. Ce programme vise à contourner les restrictions imposées par l'article 89 de la *Loi sur les Indiens* qui empêche la saisie de terres de réserve. Les GEM permettent aux Premières Nations d'obtenir des prêts d'institutions financières pour le

logement dans les réserves, puisque le gouvernement fédéral les garantit. À l'heure actuelle, la limite d'autorisation est de 2,2 milliards de dollars, et 1,8 milliard a déjà servi à assurer des prêts[59].

Les Premières Nations admissibles aux GEM doivent avoir une saine gestion financière et respecter les exigences en matière d'environnement et de rapports financiers du Ministère. Plusieurs témoins ont parlé de la difficulté d'obtenir des GEM. À titre d'exemple, les règles inflexibles et le long processus d'approbation des GEM dans les collectivités où les paiements d'une seule personne ont pu être en souffrance ont été critiqués à maintes reprises. De nombreux témoins ont donné à entendre que le processus d'approbation des GEM pourrait être simplifié pour les Premières Nations admissibles. Ainsi, lorsque le comité a visité la Première Nation We Wai Kai, en Colombie-Britannique, il s'est fait dire que si un seul membre de la Première Nation a omis de faire un remboursement hypothécaire, c'est toute la Première Nation qui est considérée comme ayant un paiement en souffrance et aucune nouvelle GEM ne sera accordée. D'autres témoins ont recommandé d'examiner les lignes directrices opérationnelles du programme des GEM afin qu'elles offrent la souplesse nécessaire aux Premières Nations pour gérer les risques liés aux prêts hypothécaires assurés par les GEM.

Des institutions financières ont trouvé des solutions pour que les Premières Nations admissibles aux GEM puissent obtenir des prêts hypothécaires pour le logement dans les réserves. Ces institutions, comme la RBC Banque Royale, la Société de crédit commerciale autochtone et la Société d'épargne des Autochtones du Canada, ont créé des programmes de logement dans les réserves qui accordent des prêts hypothécaires aux résidants admissibles aux GEM. Pour surmonter les obstacles de l'article 89, ces institutions ont conclu des ententes avec le gouvernement de Premières Nations, lorsque le conseil de bande accepte de saisir ou de reprendre possession d'un actif et de le gérer pour le compte de l'institution financière lorsque l'emprunteur manque à ses obligations[60]. Cette nouvelle façon de procéder contourne certains obstacles de l'article 89, mais il semble que le programme ne répond pas aux besoins en matière de logement de l'ensemble des Premières Nations. Plus important encore, les Premières Nations qui n'ont pas de sources de revenus stables et celles qui ne sont pas admissibles aux GEM n'ont pas accès à ces programmes.

59. Karl Carisse, directeur principal, Direction des politiques stratégiques, de la planification et de l'innovation, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 24 mars 2015.

60. Par exemple : Jean Vincent, président-directeur général, Société de crédit commercial autochtone, Société d'épargne des Autochtones du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 3 février 2015.

La SCHL offre aussi aux Premières Nations un programme d'assurance-prêt pour qu'elles obtiennent des prêts d'institutions financières pour la construction, la rénovation ou l'entretien de logements dans les réserves. Pour participer au programme, les Premières Nations doivent obtenir des GEM. Ces programmes sont la preuve que, bien qu'il existe des moyens pour obtenir des prêts hypothécaires pour un logement dans les réserves, seules les Premières Nations admissibles aux GEM peuvent profiter de ces solutions. Par conséquent, le comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 7

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord, en consultation avec les Premières Nations, prenne des mesures immédiates pour améliorer l'efficacité du processus d'approbation des garanties d'emprunt ministérielles et les lignes directrices opérationnelles du programme des garanties d'emprunt ministérielles afin d'offrir aux Premières Nations la souplesse nécessaire dont elles ont besoin pour gérer les risques associés aux prêts hypothécaires assurés par les garanties d'emprunt ministérielles. Que le gouvernement élargisse le programme des garanties d'emprunt ministérielles afin que les bandes, plutôt que les membres des Premières Nations, y aient accès et qu'il augmente la limite d'autorisation à 3,2 milliards de dollars en tenant compte des augmentations futures.

Le fait de permettre aux bandes d'avoir accès au programme de GEM leur permettrait d'obtenir des prêts pour des projets de logements à plus grande échelle. Le programme élargi aux bandes devrait comprendre d'autres mesures visant l'attestation financière délivrée par des organismes existants (comme le Conseil de gestion financière des premières nations et l'Administration financière des premières nations) et devrait utiliser les revenus autonomes des bandes. Pour de plus amples renseignements sur les caractéristiques proposées du programme élargi de GEM, voir le tableau à la page suivante.

Éléments proposés du Programme de garantie d'emprunt ministérielle

Première Nation : Raison de la demande de fonds	**Revenus autonomes :** dont dispose la Première Nation pour garantir l'emprunt	**Ministre :** 1) Participation requise à la LSGPN 2) Approuver la garantie d'emprunt ministérielle	**Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGFPN) :** 1) Critères de certification 2) Autres responsabilités
- Développement économique - Développement social - Logement à loyer modique - Participation au capital (électricité, pipelines, etc.) - Achat de terres - Infrastructure - Véhicules et équipement	100 %	1) Oui 2) s.o.	1) Loi sur l'administration financière 1) Certification du rendement financier 1) Certification du système de gestion financière
- Logement à loyer modique - Infrastructure	100 %	1) Oui 2) Oui; avantage : taux d'intérêt plus faible pour la Première Nation	Voir plus haut
- Logement à loyer modique - Infrastructure	1-99 %	1) Oui 2) Oui	Voir plus haut, PLUS : 2) Conformité au Code du bâtiment 2) Politique de location 2) Plan d'utilisation des terres 2) Bonne gouvernance 2) Autres?
- Logement à loyer modique - Infrastructure	0 %	1) Oui 2) Oui	Voir plus haut

Administration financière des Premières Nations : 1) Critères de certification 2) Autres responsabilités	**AANDC :** Fournir un financement complémentaire pour garantir l'emprunt
1) Certification du CGFPN 1) Approbation unanime du conseil d'administration (y compris du PDG du CGFPN) 1) Revenus autonomes « exploitables » 1) Autres considérations?	Non
Voir plus haut	Non
Voir plus haut, PLUS : 2) Calculer quel serait le % annuel du financement complémentaire requis, en plus des revenus autonomes, pour rembourser l'emprunt	Oui. Négociation du financement complémentaire en fonction des revenus autonomes actuels et potentiels à venir
Voir plus haut	Financement complémentaire à 100 % jusqu'à ce que les conditions soient en place pour des occasions de revenus autonomes futurs. Ces revenus autonomes futurs serviraient par la suite à réduire le financement complémentaire.

2. Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations

Le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations (le « Fonds ») est une solution aux garanties d'emprunt ministérielles pour les Premières Nations qui veulent obtenir des prêts hypothécaires pour un logement dans les réserves. Il offre une garantie pour les prêts hypothécaires et donne aux Premières Nations un levier financier pour négocier de meilleurs taux d'intérêt, des ententes sur le partage des risques, la réduction des frais d'accès au programme et des ententes administratives[61]. Il s'agit d'un fonds en fiducie national constitué d'un versement unique de 300 millions de dollars et réservé aux prêts hypothécaires garantis par les collectivités des Premières Nations.

Comme le comité l'a indiqué dans son rapport provisoire, lorsque le Fonds a été créé en 2008, on s'attendait à ce qu'il permette la construction de 25 000 habitations sur 10 ans. Sept ans et seulement 99 habitations construites plus tard, il est loin de répondre à ces attentes[62]. Ces données ont incité bon nombre de témoins à recommander d'examiner le mandat du Fonds et d'utiliser le financement de manière plus efficace pour assurer la construction d'un plus grand nombre de logements dans les réserves. Le témoignage de Guy Latouche, consultant, Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, traduit le sentiment général :

> [N]ous pensons que le mandat du Fonds d'aide au logement du marché pour les Premières Nations devrait faire l'objet d'une révision. Même si l'idée de ce fonds est intéressante, ainsi que le renforcement de la capacité, nous devons admettre que le fonds a généré très peu de construction — du moins au Québec — depuis sa mise en œuvre il y a six ans[63].

Le comité convient qu'il serait important de revoir le mandat du Fonds et recommande ce qui suit :

61. Mémoire du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations présenté au *Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, janvier 2015.

62. John Beaucage, président, Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, témoignages nº 44, 2e session, 41e législature, 28 mai 2015.

63. Guy Latouche, consultant, Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 25 novembre 2014.

RECOMMANDATION 8

Que la Société canadienne d'hypothèques et de logement demande l'évaluation de l'optimisation des ressources du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations et qu'elle élabore une série de propositions pour élargir les utilisations possibles du Fonds, notamment la possibilité de le titriser afin de financer des projets de logement novateurs;

Que le pourcentage du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations consacré au Programme de renforcement des capacités soit augmenté et que l'admissibilité au programme soit élargie aux Premières Nations qui en sont aux premières étapes de la présentation d'une demande au Fonds.

3. Le fonds de prêts renouvelables

Les fonds de prêts renouvelables permettent aux Premières Nations de prêter des capitaux à leurs membres pour la construction ou la rénovation de leur logement. Le comité a vu des collectivités qui ont très bien réussi, comme la Nation huronne-wendat qui a eu recours au fonds de prêts renouvelables pour favoriser l'accession à la propriété privée dans la réserve. Cette Nation consent à ses membres des prêts d'un maximum de 210 000 $ pour la construction ou la réparation de leur logement. Une fois le prêt hypothécaire remboursé, les membres deviennent propriétaires de leur logement et « peuvent réemprunter sur leur maison pour créer une entreprise ou financer d'autres aspects des activités de leur vie[64] ».

64. Jean Vincent, président-directeur général, Société de crédit commercial autochtone, Société d'épargne des Autochtones du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 3 février 2015.

L'accès aux capitaux facilité par à la gestion des terres

1. La Loi sur la gestion des terres des premières nations

Ces dix dernières années, des lois ont été adoptées, dont la *Loi sur la gestion financière des premières nations* et la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, qui, entre autres, donnent aux Premières Nations la possibilité d'adhérer à des régimes qui corrigent certains effets des restrictions de l'article 89. Des témoins ont affirmé que ces dispositions permettaient aux Premières Nations de profiter de possibilités de développement économique et de développer leur infrastructure de manière plus efficace.

Il semble que, grâce à l'élaboration de codes fonciers, le régime de gestion des terres des Premières Nations favorise l'accès aux capitaux, comme les prêts hypothécaires pour les personnes et les baux pour le développement commercial, donne aux Premières Nations le pouvoir de mettre leurs terres en valeur et crée un processus de développement économique plus efficace comparativement à la *Loi sur les Indiens*[65].

Pour faire partie de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, les Premières Nations doivent prouver qu'elles ont respecté les engagements de leurs ententes de financement annuelles, qu'elles n'étaient pas gérées par un séquestre-administrateur et qu'elles ont présenté au Ministère leurs états financiers annuels des trois dernières années. Les demandes sont classées par ordre de priorité et, selon les fonds disponibles, les Premières Nations sont inscrites à l'annexe de la loi et reçoivent des fonds pour élaborer leurs codes fonciers. À l'heure actuelle, 36 Premières Nations ont des codes fonciers en vigueur et 58 autres Premières Nations en commencent l'élaboration. Pour offrir une telle chance à un plus grand nombre de Premières Nations, le budget de 2015 alloue 30,3 millions de dollars sur 5 ans pour que 25 autres Premières Nations puissent s'inscrire à l'annexe de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

65. Aaron Ledoux, directeur du logement, Nation crie de Muskeg Lake, et Gwen Underwood, gestionnaire des terres, Première Nation Tsawout, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 31 mars 2015.

Des témoins reconnaissent que la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* offre des possibilités appréciables aux Premières Nations, mais plusieurs ont fait valoir que ce ne sont pas tous les obstacles au développement de l'infrastructure dressés par le régime de gestion des terres prévu à la *Loi sur les Indiens* qui ont été surmontés[66]. Sous le régime de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, l'article 89 s'applique puisque les Premières Nations opérationnelles éprouvent toujours des difficultés à utiliser leurs terres comme levier financier pour obtenir des prêts ou des prêts hypothécaires d'institutions financières.

Selon des témoignages, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* donne la chance aux Premières Nations participantes de bénéficier du développement économique qui peut générer des revenus pour contribuer à assumer les coûts de l'infrastructure communautaire. Reconnaissant que la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* offre aux Premières Nations de meilleures possibilités de contrôler la mise en valeur de leurs terres et de profiter des possibilités de développement économique, le comité reprend la recommandation formulée dans l'*Étude de la gestion des terres et du développement économique durable sur les terres des réserves des Premières Nations*, déposée en mars 2014 par le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord :

RECOMMANDATION 9

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada prenne les mesures nécessaires pour élargir l'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) et axe ses efforts sur ce qui suit :

- **offrir aux Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* la formation nécessaire pour qu'elles puissent faire la transition vers la LGTPN en temps opportun;**
- **fournir aux Premières Nations signataires du régime de la LGTPN le soutien nécessaire pour qu'elles puissent devenir pleinement fonctionnelles et se conformer aux exigences du régime, dont l'élaboration d'un code foncier;**
- **remédier urgemment à l'arriéré des demandes de participation au régime de la LGTPN et, en collaboration avec le Conseil consultatif des terres des Premières Nations, étudier les possibilités de financement en vue de permettre à un plus grand nombre de Premières Nations d'adhérer au régime.**

66. Keith Martell, président et chef de la direction, Banque des Premières Nations du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 4 février 2015.

2. La proposition de loi sur la propriété privée à adhésion facultative

Lors de sa présentation au comité, C. T. (Manny) Jules, président de la Commission de la fiscalité des Premières Nations, a affirmé que le fait de permettre l'accession à la propriété privée dans les réserves favoriserait l'achat de propriétés et créerait davantage de possibilités de développement économique. Son projet, qui propose une loi à adhésion facultative, exigerait le transfert du titre de propriété des terres de réserves de l'État à chaque Première Nation. Chacune d'elles pourrait alors transférer la propriété en fief simple à ses membres ou à un tiers[67]. Le comité estime qu'il vaut la peine de discuter de ce projet et recommande donc ce qui suit :

RECOMMANDATION 10

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada étudie, en consultation avec les Premières Nations, la possibilité d'adopter une loi à adhésion facultative, qui rendrait inapplicable l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*. Une telle loi pourrait faciliter l'accession à la propriété privée pour les membres des Premières Nations vivant dans les réserves.

67. C.T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 9 décembre 2014.

Des modes novateurs de financement de l'infrastructure

Des Premières Nations, comme celle de Pic River, en Ontario, utilisent leurs revenus autonomes pour compléter le financement et fournir des services essentiels comme les services d'incendie.

1. Favoriser la création de régimes fiscaux dans les réserves

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales disposent d'une variété de sources de revenus différentes pour financer l'infrastructure, notamment : l'impôt foncier et les taxes locales, les transferts provenant d'autres ordres de gouvernement, les versements des promoteurs, les droits et le financement ciblé pour l'infrastructure. Les témoins entendus s'entendent sur le fait que les Premières Nations ne disposent pas de la plupart de ces sources de revenus, ce qui nuit à l'obtention de financement à long terme de l'infrastructure dans les réserves[68].

Plusieurs témoins ont indiqué que la taxation constituait une source de revenus potentielle pour les collectivités des Premières Nations qui leur permettrait de répondre aux besoins en matière d'infrastructure dans les réserves. À l'heure actuelle, deux lois leur permettent de prélever un impôt foncier sur les terres de réserve : les dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens* et de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. En vertu de

68. C.T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 3 décembre 2014; André Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists et Tulo Centre of Indigenous Economics, Fiscal Realities Economists, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 10 mars 2015.

l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, les Premières Nations peuvent prendre des règlements administratifs pour prélever un impôt foncier sur les immeubles situés dans la réserve ou sur les droits sur ceux-ci. Le ministre a délégué le pouvoir d'autoriser ces règlements administratifs à la Commission de la fiscalité des Premières Nations[69]. Selon la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, les Premières Nations participantes peuvent créer des régimes d'imposition, profiter de possibilités de développement des capacités et obtenir des prêts à long terme garantis par des recettes fiscales foncières.

Au cours des dernières décennies, près de 140 Premières Nations ont rédigé et appliqué des règlements administratifs sur l'impôt foncier[70]. Les régimes d'imposition ont permis de répondre en partie aux besoins en matière d'infrastructure dans certaines collectivités. À titre d'exemple, grâce à son entente d'autonomie gouvernementale, la Première Nation Tsawwassen perçoit un impôt foncier sur les immeubles des entreprises et des particuliers. Pour cette Première Nation, les recettes fiscales représentent une source de revenus stable pouvant servir à financer des projets d'infrastructure tout en favorisant l'accès à diverses possibilités économiques[71].

Les recettes fiscales ne suffisent cependant pas toutes à répondre aux besoins en matière d'infrastructure communautaire. Ainsi, bien que la Nation crie de Muskeg Lake réinvestit dans ses réserves les recettes fiscales foncières tirées d'entreprises situées dans sa réserve urbaine du centre-ville de Saskatoon, ces recettes ne suffisent pas à répondre aux besoins actuels en matière d'infrastructure. Aaron Ledoux, directeur du logement de la Première Nation, a affirmé qu'une fois ces recettes utilisées pour suppléer au déficit de financement de l'infrastructure, il reste très peu d'argent pour que le développement économique génère d'autres revenus autonomes[72].

C.T. (Manny) Jules, président de la Commission de la fiscalité des Premières Nations, a fait valoir que les Premières Nations bénéficieraient d'un plus grand pouvoir d'imposition foncier. Il a proposé que les Premières Nations puissent percevoir des impôts sur l'exploitation des ressources sur leurs terres. À son avis, grâce à un tel système, les Premières Nations possédant des ressources naturelles auraient accès des revenus autonomes considérables et stables pouvant servir à répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure, de santé, d'éducation et autres.

Les recettes fiscales sont une solution possible au déficit d'infrastructures, mais ce ne sont pas toutes les collectivités des Premières Nations qui en profitent de la même manière. Plusieurs collectivités des Premières Nations qui dépendent principalement des transferts fédéraux pour répondre à leurs besoins ont témoigné devant le comité. Les possibilités de développement économique étant rares et les taux de chômage étant élevés dans les réserves, l'impôt foncier, un revenu autonome, servirait à répondre à une partie seulement des besoins en matière d'infrastructure des collectivités.

69. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, ***Fiche d'information – Imposition par les gouvernements autochtones***.

70. Commission de la fiscalité des Premières Nations, ***First Nations with Property Tax Jurisdiction***.

71. Colin Ward, directeur des Services publics, Première Nation Tsawwassen, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 31 mars 2015.

72. Aaron Ledoux, directeur du logement, Nation crie de Muskeg Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 31 mars 2015.

2. Utiliser des obligations pour démultiplier les revenus autonomes et les impôts fonciers

Recourir au marché obligataire est l'un des moyens utilisés pour financer l'infrastructure à l'extérieur des réserves. Depuis l'édiction en 2006 de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*, ces dernières peuvent désormais recourir à ce moyen.

La *Loi* est une mesure législative facultative qui permet aux Premières Nations participantes de prendre des règlements administratifs sur l'impôt foncier dans les réserves et des textes législatifs sur la gestion financière, de développer leur capacité en matière de gestion financière et d'obtenir des prêts à long terme pour financer le développement de l'infrastructure dans les réserves. Tout cela est possible grâce aux trois institutions créées par la *Loi* : la Commission de la fiscalité des Premières Nations, le Conseil de gestion financière des premières nations et l'Administration financière des premières nations. Cent-cinquante-huit Premières Nations se sont inscrites à l'annexe de cette loi et plus de 80 d'entre elles perçoivent des impôts fonciers.

L'Administration financière des premières nations accorde des prêts à faible taux d'intérêt et fournit des solutions de placement et des conseils en planification financière aux membres des Premières Nations. Elle finance les projets des collectivités comme le développement de l'infrastructure, l'acquisition de terres, des projets d'hydroélectricité indépendants et des habitations communautaires. Pour profiter de ces possibilités de financement, les Premières Nations doivent devenir des membres emprunteurs, ce qui exige l'élaboration de textes législatifs sur la gestion financière et la délivrance du certificat par le Conseil de gestion financière des premières nations. Ce dernier atteste que les Premières Nations respectent les normes établies en matière de gestion et de rendement financiers. Des 158 Premières Nations inscrites à l'annexe de la *Loi*, seulement 9 sont considérées comme des membres emprunteurs pouvant utiliser les outils financiers de l'Administration financière des premières nations.

« Les Premières Nations doivent tirer un avantage fiscal net de leurs ressources pour construire et financer des infrastructures. La Loi sur la gestion financière des Premières Nations et la Commission de la fiscalité fournissent un cadre réglementaire solide à l'appui de ce concept. »

— C.T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations

Il s'agit d'un système d'emprunt en commun, ce qui signifie que les Premières Nations participantes présentent une demande de prêt et que l'Administration financière émet des obligations que des investisseurs peuvent acheter. Les recettes provenant de la vente de ces obligations sont à leur tour prêtées aux Premières Nations. En juin 2014, l'Administration financière a émis une première obligation de 88 millions de dollars. Plusieurs témoins ont souligné l'importance de la *Loi*, puisqu'elle permet aux Premières Nations d'obtenir et d'assurer des revenus autonomes au moyen d'obligations. Les Premières Nations peuvent ainsi profiter de possibilités de financement semblables pour financer l'infrastructure à titre d'administration municipale.

Selon des témoins, le programme d'emprunt de l'Administration financière permet aux Premières Nations d'utiliser leurs revenus autonomes pour

répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure en complément du financement versé annuellement par le gouvernement. Lorsque le comité a visité la Première Nation de Membertou, en Nouvelle-Écosse, il s'est fait dire qu'avant d'obtenir des fonds de l'Administration financière, la collectivité devait obtenir des prêts bancaires sur cinq à dix ans pour financer les projets d'infrastructure. Or, depuis sa participation au programme de l'Administration financière, cette Première Nation peut obtenir des prêts à plus long terme et économise 150 000 $ par mois en intérêts sur les prêts.

Plusieurs témoins ont recommandé de modifier la *Loi sur la gestion financière des premières nations* afin de simplifier le processus d'inscription et d'accès au financement pour le développement de l'infrastructure dans les collectivités[73]. Keith Martell, président et chef de la direction de la Banque des Premières Nations du Canada, a fait observer que le processus de financement de l'Administration financière comportait des lacunes. Il a soutenu que c'était une erreur de combiner dans une obligation les revenus qui s'apparentent à ceux du gouvernement et les revenus qui s'apparentent à ceux des entreprises. Le système ne suit pas les principes fondamentaux de crédit, comme pour chacune de ces sources de revenus; il existe des niveaux de risques différents pouvant avoir une incidence sur la cote crédit de ceux qui font partie du fonds commun[74]. Plusieurs témoins ont aussi recommandé de modifier la Loi afin de simplifier le processus d'inscription et d'accès au financement pour le développement de l'infrastructure dans les collectivités. Or, le projet de loi C-59, déposé au Parlement le 7 mai 2015, apporte des modifications à la Loi qui tiennent compte des questions soulevées lors des témoignages, notamment la simplification du processus d'inscription des Premières Nations à l'annexe de la Loi.

« 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. »

— Owen Matheson, vice-président, Business Development, Corix Infrastructure

3. Utiliser les volets de financement du Ministère pour obtenir du financement

En 2015-2016, le Parlement a approuvé l'octroi au Ministère de quelque 8 milliards de dollars pour des ententes de financement à l'appui de la prestation aux collectivités des Premières Nations de divers programmes et services. Lorsque le Ministère a comparu devant le comité, il a affirmé que puisque le financement est versé annuellement, « il est plus difficile de l'utiliser pour appuyer des emprunts à long terme à faible coût[75] ». Selon les témoignages entendus, le financement annuel empêche les Premières Nations d'obtenir du financement à long terme pour les infrastructures dans les réserves. Ce type de financement n'offre pas les garanties nécessaires pour attirer les investissements du secteur privé et, par conséquent, les Premières Nations n'ont peut-être pas la possibilité de participer à certains projets comme des partenariats public-privé. Dans le cas de ces derniers, les collectivités exigent des sources de revenus stables à long terme, car les projets de ce type s'étalent généralement sur 20 à 30 ans.

73. Ernie Daniels, président et directeur général, Administration financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 2 décembre 2014.

74. Keith Martell, président et chef de la direction, Banque des Premières Nations du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 4 février 2015.

75. Andrew Beynon, sous-ministre adjoint par intérim, Terres et développement économique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 24 mars 2015.

Plusieurs façons de régler les difficultés que pose le financement annuel versé par le Ministère ont été présentées. Par l'intermédiaire de plusieurs filiales, le Corix Group of Companies fournit des services d'aqueduc et d'égout et des infrastructures d'énergie à de petites collectivités (dont les Premières Nations) au Canada et aux États-Unis. Selon les témoins, pour contourner la question du financement annuel du Ministère versé aux Premières Nations, une filiale de Corix Group of Companies, appelée Corix Infrastructure, a établi des partenariats à long terme avec elles. En complétant le financement annuel par du financement du secteur privé, Corix Infrastructure crée des partenariats à long terme avec les collectivités des Premières Nations. Corix Infrastructure leur fournit l'infrastructure de services publics et les aide à renforcer leurs capacités et à créer et à gérer une entreprise de services publics. Un tel modèle d'entreprise novateur donne aux Premières Nations la possibilité d'obtenir du financement pour établir une source de revenus sûre et stable[76].

Le Ministère a également recours à des modes de financement novateurs pour surmonter les difficultés causées par le financement annuel. Dans le cas de certains projets, il peut remettre une lettre d'intention aux institutions financières, permettant ainsi aux Premières Nations d'obtenir du financement à long terme pour les projets d'infrastructure. Ces lettres donnent aux institutions financières la garantie que le Ministère remboursera le prêt sur une période donnée. Comme le financement est assujetti aux crédits parlementaires annuels, le Ministère fournit rarement de telles lettres pour l'infrastructure dans les réserves puisque cela l'engage à allouer des fonds pendant plusieurs années. Il a fourni une telle lettre à la Bande des Innus de Pessamit, qui a obtenu un prêt bancaire pour la construction d'une canalisation de prise d'eau et d'une usine de traitement de l'eau[77].

Comme il a été mentionné précédemment, le ministère estimait en 2013 qu'il en coûterait 8,2 milliards de dollars pour répondre aux besoins immédiats en matière d'infrastructure. Le comité est fermement convaincu que, pour le gouvernement, le meilleur moyen de régler des coûts aussi élevés est d'y consacrer une partie des dépenses annuelles sur une longue période (25 à 30 ans).

Andrew Beynon, sous-ministre adjoint par intérim, Terres et développement économique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, a fait valoir que : « l'Administration financière [des Premières Nations] a estimé que chaque dollar de financement fédéral [annuel] pourrait générer 13 $ en capital immédiat. Par exemple, si seulement 250 millions de dollars de financement fédéral [annuel] pour les infrastructures étaient utilisés à cette fin, on pourrait mobiliser plus de 3 milliards de dollars très rapidement[78] ». En utilisant les données de l'Administration financière des premières nations, nous pouvons extrapoler que 770 millions de dollars par an pourraient servir immédiatement à combler un déficit de 10 milliards de dollars.

Le comité se fonde donc sur ces données pour recommander ce qui suit :

« C'était en 2010. Cette année-là, les recettes autonomes s'élevaient, selon les estimations, à environ 6 milliards de dollars pour les Premières Nations. […] Des 633 [collectivités], notre spécialiste a estimé que les deux tiers environ disposaient de recettes susceptibles d'être investies dans des projets qui fourniraient de l'infrastructure ou répondraient aux besoins des collectivités. ».

— Steve Berna, directeur de l'exploitation, Administration financière des premières nations

76. Owen Matheson, vice-président, Développement des affaires, Corix Infrastructure, Corix Group of Companies, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 10 mars 2015.
77. Andrew Beynon, sous-ministre adjoint par intérim, Terres et développement économique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 24 mars 2015
78. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 24 mars 2015.

RECOMMANDATION 11

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada envisage, en consultation avec les Premières Nations, de créer un programme de garanties d'emprunt ministérielles pour l'infrastructure dans les réserves.

Un programme de GEM réservé à l'infrastructure communautaire permettrait de titriser plus de ressources financières que le financement annuel du ministère. Un tel programme comporte trois avantages : premièrement, presque tout le déficit d'infrastructures pourrait être comblé grâce à des fonds provenant d'établissements de crédit privés. Deuxièmement, le gouvernement peut se servir des lois existantes et d'organismes reconnus pour appliquer le programme. Troisièmement, le programme reconnaîtrait le rôle que jouent les Premières Nations dans le financement de leurs infrastructures; l'argent serait prêté aux Premières Nations au cas par cas en fonction de leur capacité à garantir les prêts – du moins en partie – au moyen de leurs revenus autonomes actuels et éventuels futurs.

Le comité estime que les éléments suivants pourraient faire partie d'un programme de garanties d'emprunt ministérielles pour l'infrastructure dans les réserves :

- l'inscription à l'annexe de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations*;
- la certification des pratiques de gestion au moyen de mécanismes existants, comme le Conseil de gestion financière des premières nations;
- l'administration par l'intermédiaire de corps législatifs existants, comme le Conseil de gestion financière des premières nations ou l'Administration financière des premières nations;
- la complémentarité pour répondre aux besoins de l'ensemble des Premières Nations, qu'elles disposent ou non de revenus autonomes.

Pour de plus amples renseignements sur les caractéristiques proposées du programme de GEM pour l'infrastructure dans les réserves, voir le tableau à la page 34.

Modèle d'infrastructure britannique

Si le modèle de GEM pour l'infrastructure semble familier, c'est peut-être parce qu'il s'inspire du modèle britannique de financement de l'infrastructure. En 2012, le gouvernement du Royaume-Uni a libéré 40 milliards de livres à titre de garanties financières pour des projets d'infrastructure dans le cadre de son programme de garanties. En avril 2014, des garanties avaient été accordées pour la centrale électrique de Drax (75 millions de livres), le prolongement de la ligne Northern (750 millions de livres) et le pont Mersey (257 millions de livres). Quarante autres projets d'infrastructure d'une valeur de 37 milliards de livres ont franchi l'étape de la sélection qui les rend admissibles au programme de garanties du Royaume-Uni[79].

4. Les partenariats public-privé (PPP) dans les réserves

Selon les partisans des PPP, une telle façon de faire profite aux projets parce qu'elle est rentable, réduit les risques et respecte les normes d'entretien dès le départ. Malgré les avantages possibles des PPP soulignés par leurs partisans, il y a eu très peu de ces partenariats dans les réserves. À ce jour, seulement deux projets sont mis en œuvre : la construction d'un établissement correctionnel provincial dans la réserve Osoyoos en Colombie-Britannique et le projet d'aménagement hydroélectrique sur la rivière Kokish en Colombie-Britannique auquel participe la Première Nation Namgis[80]. Le

79. ***Investing in UK Infrastructure***, HM Treasury, gouvernement du Royaume-Uni, juillet 2014. [traduction]

80. Ministère des Finances, « ***Le gouvernement du Canada et la Première Nation 'Namgis annoncent un projet d'aménagement hydroélectrique au fil de l'eau*** », communiqué, 23 septembre 2014.

Congrès des chefs de l'Atlantique envisage toujours de recourir au PPP pour fournir des services d'aqueduc et d'égout à certaines de ses collectivités. Il était également question de construire en PPP quatre écoles dans le Nord du Manitoba, mais le projet a été abandonné.

Mark Romoff, président et chef de la direction, Conseil canadien pour les partenariats public-privé, et Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux, PPP Canada, ont fait état de plusieurs obstacles à la conclusion de PPP dans les réserves[81] :

- gouvernance et capacité : pour participer à un projet en PPP, la Première Nation doit avoir les fonds nécessaires et l'expertise dans plusieurs domaines, notamment : la formation sur le renforcement des capacités, les connaissances des pratiques exemplaires et l'accès à des professionnels pouvant fournir du soutien lorsque surviennent des problèmes légaux, financiers et techniques;
- accès aux capitaux : les Premières Nations ont besoin d'outils pour créer les sources de revenus à long terme dont disposent les autres ordres de gouvernement. Les contrats en PPP durent généralement de 25 à 35 ans, ce qui est beaucoup plus long que les ententes de financement annuelles du Ministère;
- regroupement : la majorité des Premières Nations n'étant pas suffisamment grandes pour un projet en PPP qui répond « aux attentes du marché quant à la taille et à la valeur[82] », le regroupement pourrait être une solution pour les PPP dans les réserves. Par conséquent, le regroupement de projets de plusieurs collectivités d'un même secteur se prête bien aux PPP. Dans le cas des projets regroupés, le gouvernement fédéral jouerait le rôle de coordonnateur.

En raison des risques financiers potentiellement élevés dus au financement annuel des projets d'infrastructure par le Ministère, le secteur privé hésite souvent à travailler avec les Premières Nations dans le cas de projets ne générant pas de revenus. La majorité des infrastructures nécessaires dans les réserves (comme les écoles, le logement et les usines de traitement de l'eau) ne génère pas de revenus. Un tel facteur pourrait expliquer les raisons pour lesquelles il y a peu de projets en PPP dans les réserves.

Puisqu'on envisage toujours les PPP comme une solution de rechange aux processus d'approvisionnement habituels et qu'on y a peu recours dans les réserves, le comité estime qu'il pourrait s'agir là d'une solution possible pour combler le déficit d'infrastructures dans les réserves dans l'avenir. Cependant, le recours à cette solution étant aussi limité, le comité n'a pas été en mesure d'évaluer la viabilité des PPP dans le cas des projets d'infrastructure dans les réserves.

81. Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux, PPP Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 11 mars 2015; Mark Romoff, président et chef de la direction, Conseil canadien pour les partenariats public-privé, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 25 novembre 2014.

82. Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux, PPP Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 12, 2e session, 41e législature, 11 mars 2015.

5. Faciliter l'accès à l'argent des Indiens

La *Loi sur les Indiens* dispose que le gouvernement du Canada perçoit ce qu'on appelle l'argent des Indiens à l'usage et au profit des membres et des collectivités de Premières Nations. L'argent des Indiens comprend les sommes (capital et revenu) « perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens ou des bandes ». L'argent du compte en capital provient de la vente de terres cédées ou de ressources non renouvelables appartenant à une bande, notamment les bénéfices ou les redevances provenant de la vente de produits gazier, forestier ou pétrolier. L'argent du compte de revenu comprend le reste de l'argent détenu par le gouvernement du Canada et les bénéfices provenant de la vente de ressources renouvelables, des droits de passage et des intérêts réalisés à partir des deniers versés au compte en capital et au compte de revenu.

L'argent des Indiens est détenu au Trésor dans des comptes distincts pour chaque collectivité des Premières Nations. Le Ministère administre l'argent des Indiens détenu au Trésor conformément aux articles 61 à 69 de la *Loi sur les Indiens*. Ces articles prévoient les politiques et les procédures à suivre pour avoir accès à l'argent des Indiens, l'utiliser et l'administrer. En 2014, le Ministère a administré environ 830 millions de dollars du compte en capital et du compte de revenu pour les Premières Nations du Canada.

Ces articles de la Loi limitent l'accès à l'argent des Indiens. L'article 64 dresse la liste de certains usages possibles du compte en capital des Premières Nations, auxquels la bande doit consentir et que le ministre doit approuver. En vertu de cet article, le ministre peut autoriser les bandes à utiliser l'argent du compte en capital pour construire et entretenir l'infrastructure, pour acheter des terrains pour la bande et pour consentir des prêts aux membres de la bande afin de construire des résidences ou d'autres infrastructures. Il n'y a pas de restrictions à l'utilisation de l'argent du compte en capital ou du compte de revenu que les Premières Nations ont généré au Trésor. Pour accéder aux fonds, la Première Nation doit présenter une demande qui sera ensuite évaluée par le ministre. Ce dernier détermine si les dépenses proposées profiteront à la bande. S'il estime qu'elles seront bénéfiques, la Première Nation reçoit l'argent pour répondre à ses besoins.

Comme il a été mentionné, l'argent des Indiens peut servir à tout usage qui profite à la Première Nation, comme le développement de l'infrastructure. Cependant, selon les témoignages entendus, les restrictions légales auxquelles l'utilisation de l'argent des Indiens est assujettie, comme le processus de demande et d'approbation, bloquent l'accès à d'autres mécanismes de financement. David Crate, chef de la Nation crie de Fisher River, au Manitoba, et membre du Conseil national de développement économique des Autochtones, a affirmé au comité que le mode d'administration de l'argent des Indiens par le Ministère était désuet et que l'incapacité des Premières Nations d'investir leur argent en limitait l'utilisation pour le

développement de l'infrastructure dans les réserves. Si les Premières Nations avaient la possibilité d'utiliser ces fonds dans un système d'emprunt groupé, comme celui de l'Administration financière des Premières Nations, elles pourraient utiliser les fonds investis pour le développement de l'infrastructure dans les réserves[83].

La *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*, adoptée en 2006, permet aux Premières Nations de gérer leur agent. Elle autorise les Premières Nations inscrites à se soustraire à l'application des articles 61 à 69 de la *Loi sur les Indiens* qui portent sur l'argent des Indiens. Toute Première Nation dont les capitaux ou les revenus sont détenus en fiducie par la Couronne peut se soustraire à l'application du régime. Cependant, celles dont le montant non remboursé des garanties d'emprunt ministérielles est plus élevé que les sommes dont elles disposent ou celles éprouvant des problèmes de gestion financière (comme la gestion par un séquestre-administrateur) peuvent ne pas pouvoir le faire.

Les Premières Nations inscrites doivent établir un code financier, notamment un plan de gestion et d'administration, pour que le Ministère puisse leur transférer des capitaux et des revenus du Trésor. L'inscription à l'annexe permet aux Premières Nations de gérer et de dépenser « l'argent des Indiens » sans l'approbation préalable du ministre, notamment pour investir les revenus de fiducie dans des projets d'infrastructure communautaire. À l'heure actuelle, la Première Nation de Kawacatoose est la seule collectivité à avoir un code financier et à participer pleinement à la gestion de l'argent des Indiens sous le régime de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*. L'évaluation de cette loi, réalisée en septembre 2010 par le Ministère, a mis en lumière la complexité du processus pour les Premières Nations inscrites, soulignant que le manque de financement et les défis liés à la capacité des collectivités constituaient des obstacles importants à la gestion de l'argent prévue à la Loi.

Reconnaissant qu'une gestion et un contrôle accrus des capitaux et des revenus de la part des Premières Nations peuvent avoir une incidence considérable sur la question de l'infrastructure dans les réserves, le comité recommande ce qui suit :

RECOMMANDATION 12

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada prenne des mesures immédiates pour convoquer la tenue d'une table ronde nationale avec le Conseil national de développement économique des Autochtones et d'autres organismes autochtones afin de chercher des moyens de faciliter l'accès à l'argent des Indiens pour les Premières Nations, que ce soit par la modification de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations* ou par d'autres mesures législatives ou stratégiques pertinentes.

83. David Crate, chef de la Nation crie de Fisher River et membre du Conseil national de développement économique des Autochtones, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 2 décembre 2014.

Partenariats Premières Nations-municipalités

À La Ronge, en Saskatchewan, la municipalité de La Ronge, le village d'Air Ronge et la Bande indienne de Lac La Ronge travaillent ensemble à la construction d'une usine commune de traitement de l'eau. Les collectivités devaient moderniser les usines existantes pour respecter les nouvelles normes de traitement de l'eau, qui devraient être haussées de 60 % au cours des 20 prochaines années. Afin de respecter les nouvelles exigences en matière de traitement de l'eau, la Bande indienne de Lac La Ronge, le village d'Air Ronge et la municipalité de Lac La Ronge ont formé la société Lac La Ronge Regional Water Corporation pour construire l'usine qui les alimentera en eau.

6. Le partage des coûts d'infrastructure avec les municipalités voisines

Les ententes de services de type municipal permettent aux Premières Nations d'utiliser les fonds déjà transférés par le Ministère pour obtenir des services en partenariat avec des municipalités locales. Grâce à l'établissement de tels partenariats, il est possible de trouver des solutions de financement novatrices pour combler les lacunes en matière de logement, évitant ainsi aux Premières Nations de construire des logements et d'autres infrastructures communautaires dans les réserves.

Ces ententes de services sont en fait des ententes de partage des coûts conclues entre les Premières Nations et les municipalités. Elles permettent aux Premières Nations d'avoir accès à des services essentiels, comme les services d'aqueduc et d'égout, d'urgence et de protection contre les incendies, fournis par les administrations municipales. Le Ministère fournit 80 % du financement accordé aux ententes de services sur l'adduction et la distribution d'eau, la collecte et l'élimination des eaux usées, les frais d'enfouissement, la collecte et l'élimination des ordures et les services de recyclage. Le Ministère fournit également 90 % du financement pour les ententes sur les services municipaux d'extinction des incendies, de routes et ponts, d'urgence, d'éclairage des rues et de certains passages à niveau. Les Premières Nations assument le reste des coûts liés à ces ententes.

Les Premières Nations travaillent de plus en plus souvent en étroite collaboration avec les municipalités pour la prestation de services essentiels, notamment le développement de l'infrastructure et le développement économique. Bon nombre de ces partenariats sont établis grâce à deux programmes offerts par la Fédération canadienne des municipalités : l'Initiative de développement économique communautaire Premières Nations-municipalités et le Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-municipalités. La Fédération a constaté une augmentation du nombre de partenariats entre les Premières Nations et les municipalités. Depuis 2010, plus de 28 ententes de services inspirées des gabarits du Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-municipalités ont été conclues.

Toutes les Premières Nations ne profitent pas de ces ententes de services de la même manière, puisqu'elles doivent être situées près d'une municipalité. Même dans ce cas, les services ne sont pas toujours fournis à tous les habitants en raison de leur lieu de résidence. À titre d'exemple, la Bande indienne de Lac La Ronge a six réserves, mais seule celle qui est située près de la municipalité a accès aux services prévus dans l'entente de service avec la municipalité. Les cinq autres comptent sur la bande pour leur fournir ces services[84].

84. Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement, Bande indienne de Lac La Ronge, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 18 février 2015.

Les Premières Nations éprouvent certains problèmes lorsqu'elles signent de telles ententes de services. Selon l'Assemblée des Premières Nations, le partage des ressources constitue un problème potentiel dans le cadre de ces ententes. Irving Leblanc, directeur du Logement pour l'Assemblée des Premières Nations, a fait valoir que, dans bon nombre de ces ententes, les besoins des municipalités l'emportent sur ceux des Premières Nations. En outre, ces dernières n'ont aucun contrôle sur le prix de l'eau, qui peut augmenter selon les besoins de la municipalité[85].

Plusieurs collectivités ont réussi à établir des relations avec les municipalités voisines. En Saskatchewan, la Bande indienne de Lac La Ronge entretient depuis plusieurs années un solide partenariat avec ses voisines, la municipalité de La Ronge et le village d'Air Ronge. Selon Tayven Roberts, directeur des Travaux publics et du Logement de la Bande indienne de Lac La Ronge, qui a parlé des avantages de ce genre de partenariat : « Nous formons une communauté très unie […] Les trois conseils s'entendent bien. Nous collaborons à plusieurs projets. Nous avons le même site d'enfouissement. Nous avons une société régionale de gestion des déchets. Les trois communautés assument conjointement les coûts du service d'incendie. Nous avons aussi l'eau[86]. »

85. Irving Leblanc, directeur intérimaire, Logement et infrastructures, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 18 novembre 2014.

86. Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement, Bande indienne de Lac La Ronge, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 18 février 2015.

L'infrastructure et la planification communautaires globales liées au développement économique

Les collectivités, comme la Première Nation Tsarlip en Colombie-Britannique, ont besoin de plans communautaires globaux pour se développer sur le plan économique et résidentiel.

L'infrastructure communautaire est directement liée à la satisfaction des besoins des résidants; ce type d'infrastructure comprend par exemple les réseaux d'aqueduc et d'égout dans les secteurs résidentiels ainsi que les routes. Outre cette infrastructure, certaines Premières Nations ont besoin d'infrastructures à l'appui de projets de développement économique. L'ordre de priorité des infrastructures liées à la santé et à la sécurité des résidants fait en sorte que les Premières Nations ont de la difficulté à obtenir l'aide financière du gouvernement fédéral pour les infrastructures commerciales[87]. Par ricochet, cela complique la tâche des Premières Nations qui veulent profiter des possibilités économiques pouvant les aider à répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure. C.T. (Manny) Jules, de la Commission de la fiscalité des Premières Nations, qualifie la situation de « cercle vicieux[88] » :

> « Les Premières Nations veulent investir sur leurs terres pour générer des revenus, mais elles ont besoin d'infrastructures pour attirer des investissements. Les programmes d'infrastructure actuels

87. C.T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 9 décembre 2014. Voir aussi le mémoire présenté par la Première Nation Tsawout le 31 mars 2015.

88. C.T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 10, 2e session, 41e législature, 9 décembre 2014.

sont généralement conçus pour répondre aux besoins de base en matière de logement et d'infrastructure matérielle et n'appuient pas l'aménagement des terres. En conséquence, de nombreuses communautés sont prises dans un engrenage au chapitre du développement économique et sont incapables d'établir une infrastructure commerciale. »

Selon des témoignages, le « cercle vicieux » est accentué par l'absence de planification communautaire globale qui empêche peut-être certaines Premières Nations de profiter des possibilités économiques.

Une bonne planification communautaire comprend beaucoup plus que la seule identification des besoins en matière d'infrastructure. Élaborer des plans communautaires, c'est réfléchir à la manière dont les terres seront utilisées à l'avenir afin d'allier les besoins en matière de logements et de commerces de la collectivité. Le Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations fournit une partie du financement de ce type de planification communautaire; il a servi à financer 117 projets de planification dans les réserves entre 2007 et 2013[89]. D'autres fonds pour la planification communautaires sont versés dans le cadre du Programme de développement économique des communautés du Ministère, qui finance le développement de la capacité et la planification du développement économique des collectivités. Des témoins ont rappelé que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans le financement suffisant de la planification communautaire globale afin « d'aider les collectivités à orienter stratégiquement leur développement[90] ».

Selon des témoignages, il faut mieux coordonner la manière dont le Ministère appuie les Premières Nations afin d'élaborer des plans communautaires globaux qui tiennent compte des besoins en matière de logement et de développement économique de leurs collectivités. À l'heure actuelle, l'appui du gouvernement fédéral à la planification communautaire est fragmenté. Le Programme d'immobilisation et d'entretien du Ministère exige des Premières Nations qu'elles préparent des plans d'investissement dans l'infrastructure sur cinq ans, mis à jour chaque année. Ces plans ne concernent que les besoins en matière d'infrastructure communautaire et la période de cinq ans est trop courte pour bien planifier l'avenir.

La Première Nation Tsawout a créé l'Initiative Tsawout grâce à l'aide financière du Ministère (190 000 $) – « 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. »

— Eric Pelkey, directeur des opérations, Première Nation Tsawout

89. Affaires indiennes et du Nord Canada, ***Évaluation du Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations***, avril 2014.

90. Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources, Première Nation Nishnawbe Aski, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 19 novembre 2014.

Comme les collectivités des Premières Nations grandissent, il importe d'avoir l'infrastructure nécessaire liée au logement et l'infrastructure requise pour la croissance économique. Il faut donc évaluer l'ensemble des besoins de la collectivité et élaborer des plans communautaires globaux. Le comité reconnaît qu'il s'agit d'une part importante de la planification et de la satisfaction des besoins en matière de logement et d'infrastructure dans les réserves et recommande par conséquent ce qui suit :

RECOMMANDATION 13

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada veille à ce que les Premières Nations reçoivent des fonds suffisants pour l'élaboration de plans communautaires globaux, que ces plans tiennent compte des besoins en matière d'infrastructure communautaire et de développement économique et qu'ils visent une période supérieure à cinq ans.

Conclusion

Des témoins ont attiré l'attention sur le rôle que le partage des revenus tirés des ressources et l'impôt[92] peuvent jouer dans l'exploitation des revenus nécessaires au financement de l'infrastructure. Le comité reconnaît cependant qu'il faut de multiples solutions de financement des infrastructures pour permettre aux Premières Nations de répondre aux besoins de leurs collectivités, quelle que soit leur situation. De ce point de vue, le comité est très optimiste quant à ce qu'un programme de garanties d'emprunt ministérielles pour l'infrastructure pourrait accomplir.

Être conscient des diverses situations fait partie des principaux défis de l'élaboration d'une stratégie gouvernementale globale en matière d'infrastructure dans les réserves[93]. Comme il a été mentionné dans le rapport, toutes les Premières Nations n'ont pas accès aux revenus autonomes et aux possibilités économiques nécessaires au financement de leurs infrastructures. En fait, des Premières Nations compteront sur les transferts annuels du gouvernement fédéral pendant un certain temps. Cela est attribuable en partie à la « chance du point de vue de l'emplacement géographique », puisque les possibilités offertes aux Premières Nations diffèrent selon leur emplacement géographique[94].

Malgré ces difficultés, un nombre croissant de collectivités des Premières Nations ont su profiter des possibilités de développement économique, et un plus grand nombre continuera inévitablement de le faire. En raison de ces possibilités, les Premières Nations devraient pouvoir de plus en plus contribuer financièrement à la satisfaction de certains besoins en matière de logement et d'infrastructure dans leurs collectivités. Pourtant, comme Ken Coates de l'Institut Macdonald-Laurier l'a mentionné, il n'y a pas encore eu au Canada de débat sur les attentes et les normes en matière de développement de l'infrastructure dans les réserves, notamment l'ordre de gouvernement qui doit payer pour ce développement. Pour répondre aux besoins en matière de logement et d'infrastructure dans les réserves, il faudra engager un dialogue constructif avec les Premières Nations afin que tous les partenaires travaillent ensemble à trouver des solutions viables.

Le Canada est à un moment charnière en ce qui concerne l'évolution du rôle des Premières Nations dans l'avenir du pays[91].

91. Assemblée des Premières Nations, Groupe de travail sur l'exploitation des ressources naturelles, ***First Nations and Natural Resource Development Advancing Positive, Impactful Change***, février 2015, p. 37. [traduction]

92. Voir, par exemple, le témoignage de Julie Cafley, vice-présidente, Forum des politiques publiques, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 11, 2e session, 41e législature, 17 février 2015.

93. Andrew Beynon, sous-ministre adjoint par intérim, Terres et développement économique, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 9, 2e session, 41e législature, 24 mars 2015.

94. Ken Coates, collaborateur émérite dans les dossiers des Autochtones et du Nord canadien, Institut Macdonald-Laurier, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule nº 13, 2e session, 41e législature, 21 avril 2015.

Annexe A : Recommandations

A. Recommandation générale

RECOMMANDATION 1

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada supprime le facteur d'indexation annuelle de 2 % du financement, à partir du budget de 2016-2017.

B. Recommandations concernant le logement

RECOMMANDATION 2

Que la Société canadienne d'hypothèques et de logement alloue des fonds suffisants au Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, le programme prévu à l'article 95, afin de régler la pénurie croissante de logements dans les réserves;

Que la Société canadienne d'hypothèques et de logement examine les options visant à assurer une plus grande souplesse dans la façon d'allouer les fonds du Programme de logement sans but lucratif dans les réserves, plus particulièrement pour permettre les engagements pluriannuels, ce qui donnerait suffisamment de temps aux collectivités pour organiser la construction.

RECOMMANDATION 3

Que le programme annuel de financement du soutien des bandes du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada fournisse des fonds pour l'embauche d'un gestionnaire de logement qualifié dans la réserve, au besoin.

RECOMMANDATION 4

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada :

- consulte les organismes des Premières Nations afin de dégager les préoccupations liées à la compétence en matière d'élaboration et d'application des codes du bâtiment et d'évaluer la capacité requise pour adopter, puis appliquer ces codes;
- prenne les mesures nécessaires pour permettre aux Premières Nations (et aux organismes qui les aident) de respecter les normes fixées par la loi comme condition préalable au nouveau cadre législatif d'application des codes du bâtiment dans les réserves;
- élabore de telles mesures législatives de concert avec les Premières Nations concernées.

RECOMMANDATION 5

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada examine l'allocation-logement du Programme d'aide au revenu : afin d'évaluer si l'allocation-logement est suffisante pour couvrir le coût du logement des prestataires, notamment le loyer et le chauffage, et de veiller à ce qu'elle soit appliquée de manière uniforme dans les régions et respecte le principe de la comparabilité provinciale;

Que les résultats de cet examen soient déposés au Parlement au plus tard le 30 juin 2016.

RECOMMANDATION 6

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement collaborent à l'élaboration d'une stratégie de logement pour les collectivités éloignées et isolées des Premières Nations, que cette stratégie apporte une solution aux problèmes particuliers et aux coûts de construction dans les collectivités éloignées et que le Ministère examine la pertinence de son indice d'éloignement et d'isolation afin de veiller à ce qu'il tienne compte des coûts réels.

RECOMMANDATION 7

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, en consultation avec les Premières Nations, prenne des mesures immédiates pour améliorer l'efficacité du processus d'approbation des garanties d'emprunt ministérielles et les lignes directrices opérationnelles du programme des garanties d'emprunt ministérielles afin d'offrir aux Premières Nations la souplesse nécessaire dont elles ont besoin pour gérer les risques associés aux prêts hypothécaires assurés par les garanties d'emprunt ministérielles. Que le gouvernement élargisse le programme des garanties d'emprunt ministérielles afin que les bandes, plutôt que les membres des Premières Nations, y aient accès et qu'il augmente la limite d'autorisation à 3,2 milliards de dollars en tenant compte des augmentations futures.

RECOMMANDATION 8

Que la Société canadienne d'hypothèques et de logement demande l'évaluation de l'optimisation des ressources du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations et qu'elle élabore une série de propositions pour élargir les utilisations possibles du Fonds, notamment la possibilité de le titriser afin de financer des projets de logement novateurs;

Que le pourcentage du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations consacré au Programme de renforcement des capacités soit augmenté et que l'admissibilité au programme soit élargie aux Premières Nations qui en sont aux premières étapes de la présentation d'une demande au Fonds.

C. Recommandations concernant l'infrastructure et le financement

RECOMMANDATION 9

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada prenne les mesures nécessaires pour élargir l'application de la ***Loi sur la gestion des terres des premières nations*** (LGTPN) et axe ses efforts sur ce qui suit :

- offrir aux Premières Nations assujetties à la ***Loi sur les Indiens*** la formation nécessaire pour qu'elles puissent faire la transition vers la LGTPN en temps opportun;
- fournir aux Premières Nations signataires du régime de la LGTPN le soutien nécessaire pour qu'elles puissent devenir pleinement fonctionnelles et se conformer aux exigences du régime, dont l'élaboration d'un code foncier;

- remédier urgemment à l'arriéré des demandes de participation au régime de la LGTPN et, en collaboration avec le Conseil consultatif des terres des Premières Nations, étudier les possibilités de financement en vue de permettre à un plus grand nombre de Premières Nations d'adhérer au régime.

RECOMMANDATION 10

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada étudie, en consultation avec les Premières Nations, la possibilité d'adopter une loi à adhésion facultative, qui rendrait inapplicable l'article 89 de la ***Loi sur les Indiens***. Une telle loi pourrait faciliter l'accession à la propriété privée pour les membres des Premières Nations vivant dans les réserves.

RECOMMANDATION 11

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada envisage, en consultation avec les Premières Nations, de créer un programme de garanties d'emprunt ministérielles pour l'infrastructure dans les réserves.

RECOMMANDATION 12

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada prenne des mesures immédiates pour convoquer la tenue d'une table ronde nationale avec le Conseil national de développement économique des Autochtones et d'autres organismes autochtones afin de chercher des moyens de faciliter l'accès à l'argent des Indiens pour les Premières Nations, que ce soit par la modification de la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations ou par d'autres mesures législatives ou stratégiques pertinentes.

RECOMMANDATION 13

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada veille à ce que les Premières Nations reçoivent des fonds suffisants pour l'élaboration de plans communautaires globaux, que ces plans tiennent compte des besoins en matière d'infrastructure communautaire et de développement économique et qu'ils visent une période supérieure à cinq ans.

Annexe B: Témoins

Date	Témoins
Le mardi 26 novembre 2013	
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Tara Hutchinson, analyste principale en matière de politiques.
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Debra Darke, vice-présidente, Activités régionales et aide au logement; Jeannie Dempster, directrice, Division de la coordination des politiques stratégiques.
Le mercredi, 27 novembre 2013	
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Annie Comtois, gestionnaire principale des programmes, Direction de la planification, surveillance et production de rapports; Patrick Haggerty, gestionnaire principal en matière de politiques, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Paul Schauerte, gestionnaire principal en matière de politiques, Développement des programmes et de partenariats régionaux.

Le mardi 3 décembre 2013	
Association nationale des agents du bâtiment des premières nations	Keith Maracle, vice-président, Relations gouvernementales; John Kiedrowski, gérant de projet.
Conseil national de développement économique des Autochtones	Dawn Madahbee, vice-présidente.
Le mardi 10 décembre 2013	
Fonds pour les logements du marché destinés aux premières nations	John Beaucage, président du conseil des fiduciaires; Deborah Taylor, directrice exécutive.
Le mercredi 29 janvier 2014	
Conseil de gestion financière des Premières nations	Harold Calla, président du conseil d'administration.
Le mardi 4 février 2014	
Santé Canada	Ivy Chan, directrice, Division de santé environnementale et publique, Conseils interprofessionnels et aide aux programmes, Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits; Debra Gillis, directrice générale intérimaire, Conseils Interprofessionnels et aide aux programmes, Direction générale de la Santé des Premières Nations et des Inuits.
Instituts de recherche en santé du Canada	Nancy Edwards, directrice scientifique, Institut de la santé publique et des populations; Malcolm King, directeur scientifique, Institut de la santé des Autochtones.
Le mercredi 5 février 2014	
Bureau du vérificateur général du Canada	Michael Ferguson, vérificateur général du Canada; Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint; Frank Barrett, directeur principal.
Le mardi 11 février 2014	
Assemblée des Premières Nations	Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national; Glenn Hudson, chef, Première nation de Peguis, Manitoba; Madeleine Paul, chef, Première nation d'Eagle Village, Québec.

Le mercredi 12 février 2014	
Association des pompiers autochtones du Canada	Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national; Glenn Hudson, chef, Première nation de Peguis, Manitoba; Madeleine Paul, chef, Première nation d'Eagle Village, Québec.
Association canadienne des chefs de pompiers	John De Hooge, chef de pompiers, Service d'incendie d'Ottawa.
Conseil national de recherches du Canada	Guy Gosselin, directeur, Réglementation du bâtiment, CNRC Construction; Philip Rizcallah, gestionnaire, Centre canadien des codes, CNRC Construction.
Le mardi 4 mars 2014	
BMO Groupe financier	Jason M. Cameron, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Division régionale de l'Ontario.
RBC Banque Royale	Harry Willmot, premier directeur, Expansion du marché autochtone.
Le mercredi 5 mars 2014	
Ontario First Nations Technical Services Corporation	Bob Howsam, directeur exécutif; Wes Bova, président.
Groupe consultative sur les services techniques des Premières Nations de l'Alberta	Vaughn Paul, président-directeur général.
Le mardi 1 avril 2014	
Turtle Island Associates Inc.	Roxanne Harper, vice-présidente.
Le mercredi 2 avril 2014	
À titre personnel	Chris Maracle
Chiefs of Ontario	Chef Shining Turtle, première nation de Whitefish River.
Première nation de Curve Lake	Tammy Juszczynski Banks, coordonnatrice des projets d'immobilisations.
Le mardi 8 avril 2014	
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	Daniel Leclair, directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires; Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; David Smith, directeur, Développement des programmes et de partenariats régionaux.

Emploi et Développement social Canada	Irwin Bess, directeur général, Programmes fédéraux, Conformité, des opérations et du développement du programme; Annik Wilson, directrice générale, Direction des opérations régionales et de la conformité.
Le mercredi 9 avril 2014	
Conseil tribal de Meadow Lake	Merv Buckle, conseiller; Joe McKay, gestionnaire, Services techniques.
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Perry Bellegarde, chef.
Le mardi 13 mai 2014	
Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique	John G. Paul, directeur exécutif.
Le mercredi 14 mai 2014	
À titre personnel	Douglas Cardinal, architecte.
Le mardi 27 mai 2014	
Grand conseil de Prince Albert	Frank Bighead, directeur, Services techniques; Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement.
Le mercredi 28 mai 2014	
Siksika Housing Administration	Stewart Breaker, gestionnaire de secteur de service.
Le mardi 17 juin 2014	
Société canadienne d'hypothèque et de logement	Charles MacArthur, premier vice-président, Activités régionales et aide au logement; Carla Staresina, directrice exécutive, Aide au logement.
Le lundi 15 septembre 2014	
Première nation de Temagami	Elizabeth (Liz) Potts, coordonnatrice des logements.
Première nation de Mishkeegogamang	Connie Gray-McKay, chef; Donna Roundhead, conseillère en santé mentale.
Première nation de Lac Seul	Basil Goodchild, gestionnaire des logements.
Première nation d'Eagle Lake	Arnold Gardner, chef.
Première nation de Constance Lake	Charles Sr. Baxter, gestionnaire des logements.
À titre personnel	Bryan Poulin, professeur agrégé, Université Lakehead.

Première nation de Wasagamack	Alex McDougall, chef.
Première nation d'Attawapiskat	Theresa Spence, chef; Katherine Hensel, conseillère juridique; Monique Sutherland, gestionnaire des logements; Wayne Turner, directeur général.
Première nation de Kasabonika Lake	Mike Morris, conseiller.
Première nation de Muskrat Dam	Gordon Beardy, chef.
Première nation Nishnawbe Aski	Les Louttit, grand chef adjoint; Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources.
Le mercredi 5 novembre 2014	
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	Daniel Leclair, directeur générale, Direciton générale des infrastructures communautaires; Karl Carisse, directeur principal, Direction des politiques stratégiques, de la planification et de l'innovation; David Smith, directeur principal, Direction de la conception des programmes et des partenariats; Allan Clarke, directeur général, Direction générale des politiques et de la coordination.
PPP Canada	Greg Smith, vice-président, Gestion du risque, administration et APF.
Santé Canada	Sony Perron, sous-ministre adjoint principal, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.
Le mardi 18 novembre 2014	
Assemblée des Premières Nations	Irving Leblanc, directeur intérimaire, Logement et infrastructures; Peter Dinsdale, chef de la direction.
Le mercredi 19 novembre 2014	
Première nation Nishnawbe Aski	Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources.
Le mardi 25 novembre 2014	
Le Conseil Canadien pour les Partenariats public-privé	Mark Romoff, président et chef de la direction.

Tiree Innovation Inc.	Dale Booth, président.
Assmblée des Premières Nations du Québec et du Labrador	Madeleine Paul, chef, Première nation d'Eagle Village, Québec; Guy Latouche, consultant.
Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique	John G. Paul, directeur exécutif.
Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.	David Harper, grand chef; Michael Anderson, secrétariat des ressources naturelles, Directeur de recherche.
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Kevin McLeod, directeur, Secrétariat au logement et au développement économique et communautaire.
Le mardi 2 décembre 2014	
Administration financière des Premières nations	Steve Berna, directeur de l'exploitation; Ernie Daniels, président et directeur général.
Conseil de gestion financière des Premièrse nations	Harold Calla, président du coniseil d'administration; L'honorable Gerry St. Germain, C.P., conseiller.
Conseil national de développement	David Crate, membre et chef de la Nation de Fisher River Cree, Manitoba.
Le mercredi 3 décembre 2014	
Première nation Swan Lake	Desmond Gould, directeur des opérations.

Le mardi 9 décembre 2014	
Commission de la fiscalité des premières nations	C.T. (Manny) Jules, président.
Federation of Saskatchewan Indian Nations	Kevin McLeod, directeur, Secrétariat au logement et au développement économique et communautaire.
Le mercredi 28 janvier 2015	
Nation des Cris de Manto Sipi	Michael Yellowback, chef ; Daniel Ross, conseiller.
Le mardi 3 février 2015	
Castlemain Group	Jeffrey Frank, directeur principal.
Société de crédit commercial autochtone, Société d'épargne des Autochtones du Canada	Jean Vincent, président-directeur général.

Le mercredi 4 février 2015	
RBC Banque Royale	Doris Bear, chef, Stratégies régionales en matière de services bancaires aux Autochtones; Harry Willmot, gestionnaire principal, Marchés autochtones.
Banque de Montréal	Stephen Fay, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Opérations bancaires commerciales.
Groupe Banque TD	Clint Davis, vice-président, Services bancaires aux Autochtones.
Banque des Premières Nations du Canada	Keith Martell, président et chef de la direction.
Le mardi 17 février 2015	
À titre personnel	Robert Scott Serson, ancient sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.
Forum des politiques publiques	Julie Cafley, vice-présidente.
Le mercredi 18 février 2015	
Première Nation Birch Narrows	Jonathon Sylvestre, chef.
Bande indienne du lac La Ronge	Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement.
Le mardi 24 février 2015	
Dentons Canada S.E.N.C.R.L.	Michael Ledgett, co-chef, groupe national spécialisé en partenariats public-privé et en infrastructures.
Le mercredi 25 février 2015	
Bande indienne de Nak'azdli	Peter Erickson, chef héréditaire et administrateur des services d'immobilisation et de logement et des terres, Bureau de la bande.
District de Fort St. James	Rob MacDougall, maire; Kevin Crook, dirigeant principal de l'administration.
Fédération canadienne des municipalités	Jacques Nadeau, directeur, Programmes nationaux; Theo Breedon, gestionnaire, Élaboration des programmes, Programmes nationaux.
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, Croix 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.
Première Nation Tsawout	Harvey Underwood, chef; Eric Pelkey, directeur des Opérations; Gwen Underwood, gestionnaire des terres; Stanley Sam, conseiller; Eric Pettit, ingénieur principal de prjets, WSP Canada Inc.; Ron Akehurst, directeur général, WSP Canada Inc.; Allan Claxton, conseiller.
Le mercredi 1 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.

Le mardi 21 avril 2015	
Institut Macdonald-Laurier	Ken Coates, collaborateur émérite dans les dossiers des Autochtones et du Nord canadien.
Commission de la fiscalité des premières nations	C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef.
Le mercredi 22 avril 2015	
All Nations Trust Company	Paul Donald, chef de la direction.
The Usand Group	Sean McCoshen, président-directeur général Erinn Mah, chef des opérations.
Forrest Green RMC	Murray Rowe fils, président.
Assemblée des Premières Nations	Richard Nerysoo, membre, Groupe de travail sur le développement des ressources naturelles.
Le mardi 28 avril 2015	
Conseil de gestion financière des Premières nations	Harold Calla, président du conseil d'administration.
Compliance Strategy Group	John Kiedrowski, président.

Missions d'étude	
Nouvelle-Écosse *Du 21 au 23 mai 2014*	Première Nation Membertou Première Nation d'Eskasoni Première Nation Sipekne'katik
Ontario *Du 15 au 19 septembre 2014*	Première Nation Sandy Lake Kitchenuhmaykoosib Inninuwug Première Nation Ojibways of the Pic River Atikameksheng Anishnawbek Six nations de la Première Nation de Grand River
Colombie-Britannique *Du 5 au 10 octobre 2014*	Première Nation Tsartlip Première Nation de Nanoose Première Nation de We Wai Kai Première Nation des Ahousaht Bande indienne d'Osoyoos Première Nation de Westbank Tk'emlups te Secwépemc
Québec *Le 27 octobre 2014*	Kitigan Zibi Anishinabeg

WITNESSES

Tuesday, May 26, 2015

First Nations Finance Authority:

Ernest R. Daniels, President and Chief Executive Officer.

First Nations Financial Management Board:

Harold Calla, Executive Chair.

First Nations Tax Commission:

David Paul, Deputy Chief Commissioner.

First Nations Bank of Canada:

Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer (by video conference).

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Allan Clarke, Director General, Policy and Coordination Branch, Lands and Economic Development;

Eiad El Fateh, Policy Analyst, Policy and Coordination Branch, Lands and Economic Development.

Department of Justice:

Jeffrey Clark, Counsel.

Wednesday, June 10, 2015

Deline First Nation:

Leonard Kenny, Chief;

Danny Gaudet, Chief Negotiator, Deline Self Government;

Brian Crane, Legal Counsel, Deline Self Government (Gowlings).

Deline Land Corporation:

Georgina (Gina) Dolphus, President.

Government of the Northwest Territories:

Ian Blackstock, Legal Counsel, Justice;

Fred Talen, Director Negotiations, Aboriginal Affairs and Intergovernmental Relations.

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Janine Dunlop, Senior Director, Northwest Territories Directorate;

Ian Hamilton, Senior Negotiator, Northwest Territories Directorate.

Department of Finance Canada:

Sara Gill, Senior Tax Policy Officer, Aboriginal Tax Policy Section.

Department of Justice:

Daniel Pagowski, Counsel, Negotiations and Northern Affairs;

MaryJean Rolando, Counsel, Negotiations and Northern Affairs.

TÉMOINS

Le mardi 26 mai 2015

Administration financière des Premières nations :

Ernest R. Daniels, président et directeur général.

Conseil de gestion financière des Premières Nations :

Harold Calla, président du conseil d'administration.

Commission de la fiscalité des premières nations :

David Paul, vice-président.

Banque des Premières Nations du Canada :

Keith Martell, président et chef de la direction (par vidéoconférence).

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

Allan Clarke, directeur général, Direction générale des politiques et de la coordination, Terres et développement économique;

Eiad El Fateh, analyste en matière de politiques, Direction générale des politiques et de la coordination, Terres et développement économique.

Ministère de la Justice :

Jeffrey Clark, conseiller juridique.

Le mercredi 10 juin 2015

Première Nation de Deline :

Leonard Kenny, chef;

Danny Gaudet, négociateur en chef, Autonomie gouvernementale de Deline;

Brian Crane, conseiller juridique, Autonomie gouvernementale de Deline (Gowlings).

Deline Land Corporation :

Georgina (Gina) Dolphus, présidente.

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest :

Ian Blackstock, conseiller juridique, Justice;

Fred Talen, directeur, Négociations, Affaires autochtones et Relations intergouvernementales.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

Janine Dunlop, directrice principale, Direction des Territoires du Nord-Ouest;

Ian Hamilton, négociateur principal, Direction des Territoires du Nord-Ouest.

Ministère des Finances Canada :

Sara Gill, agente principale de la politique de l'impôt, Section de la politique fiscale autochtone.

Ministère de la Justice :

Daniel Pagowski, avocat, Négociations et Affaires du Nord;

MaryJean Rolando, avocate, Négociations et Affaires du Nord.