



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 — 41^e législature, 2^e 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

41^e LÉGISLATURE, 2^e 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 permettraient 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'accèsion 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 sortir¹ ».

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 ans³, 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 réponse². »

1. Harold Calla, président du conseil d'administration, Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 13, 2^e session, 41^e législature, 5 mai 2015.
2. Harold Calla, *Notes d'allocation : 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 n° 9, 2^e session, 41^e 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 ans⁴. Le Ministère concluait que si le nouveau financement en capital n'était pas une option, il faudrait alors prendre des décisions fondamentales⁵ 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.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Générateurs de coûts et pressions financières – Les nouveaux facteurs d'indexation*, juin 2013. 4.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Générateurs de coûts et pressions financières – Les nouveaux facteurs d'indexation*, juin 2013. 5.

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'Esksani, 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'électrification⁶. 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 dollars⁷. Les données du Ministère sont plus élevées; il évalue ce déficit à environ 8,2 milliards de dollars⁸.

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 fédéral⁹. Dans le même ordre d'idées, le coût pour mettre l'infrastructure à une norme « acceptable dans la société canadienne¹⁰ » 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 nationale*, 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 dollars¹¹. 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 n° 10, 2^e session, 41^e 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 n° 10, 2^e session, 41^e 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 n° 9, 2^e session, 41^e 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 nationale*, 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 prochaine¹² ». 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 n° 11, 2^e session, 41^e 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 sociale¹³ ». 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 n° 9, 2^e session, 41^e 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 2019¹⁴.

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 autres¹⁵.

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'années¹⁶ ».

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 sécurité¹⁷. 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 gouvernementale¹⁸.

16. Jonathon Sylvestre, chef, Première Nation Birch Narrows, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 11, 2^e session, 41^e 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 qualifiés²⁰. 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 inscrits²¹ ».

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.

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

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'enfance²². 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 réserves²³.

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 secteurs²⁴.

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 ampleur²⁵ ». 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 Nations²⁶ ».

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'imposent²⁷ », 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 n° 10, 2^e session, 41^e législature, 2 décembre 2014.
26. Peter Dinsdale, chef de la direction, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 9, 2^e session, 41^e 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 n° 11, 2^e session, 41^e 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'ici²⁸.

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 n° 6, 2^e session, 41^e législature, 14 mai 2014.

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-Bougoumou³⁰ ».

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.

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 faible³¹.

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 n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014.

30. Douglas Cardinal, architecte, à titre personnel, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e 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'infrastructure³². 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 réserves³³. 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 période³⁴.

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 n° 9, 2^e session, 41^e législature, 19 novembre 2014.

33. Arnold Gardner, chef, Première Nation d'Eagle Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 8, 2^e session, 41^e législature, 15 septembre 2014.

34. John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 13, 2^e session, 41^e 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 problème³⁵ ». Il y a également des cas où les logements sont suréquipés, ce qui accroît inutilement les dépenses alors que les budgets sont très serrés³⁶.

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'enquête³⁷.

35. Keith Martell, président et chef de la direction, Banque de Premières Nations du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 11, 2^e session, 41^e législature, 4 février 2015.

36. John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 13, 2^e session, 41^e 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 n° 6, 2^e session, 41^e 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 conseils³⁸.

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 clair³⁹. » 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 connexe⁴⁰ ».

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 solution⁴¹ ».

38. John Kiedrowski, gérant de projet, Association nationale des agents du bâtiment des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 2, 2^e session, 41^e 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 n° 3, 2^e session, 41^e 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 n° 3, 2^e session, 41^e 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 Nations⁴² ». 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 monde⁴³ ». 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 différent⁴⁴.

Perry Bellegarde, chef, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 5, 2^e session, 41^e législature, 9 avril 2014. 42.

John G. Paul, directeur exécutif, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 6, 2^e session, 41^e législature, 13 mai 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 n° 10, 2^e session, 41^e législature, 25 novembre 2014. 44.

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 considérables⁴⁶.

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 n° 6, 2^e session, 41^e 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 Saskatchewan⁴⁷ ».

« 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

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 année⁴⁸. 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 programme⁴⁹.

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.

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 n° 10, 2^e session, 41^e législature, 25 novembre 2014. 47.

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. 48.

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 n° 3, 2^e session, 41^e 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 n° 12, 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2015. 49.

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 collectivités⁵⁰ et qu'il faut « augmenter considérablement⁵¹ » 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 n° 8, 2^e session, 41^e 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 réponse⁵².

Harold Calla, Notes d'allocation : 52.
Présentation au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, Étude sur le logement et l'infrastructure dans les réserves, 2 décembre 2014.

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 n° 10, 2^e session, 41^e législature, 2 décembre 2014. 53.

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 innover⁵³.

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

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'infrastructure⁵⁴.

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 réserves⁵⁵. 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 n° 12, 2^e session, 41^e 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 déboursier de l'argent s'ils n'ont pas une source de revenus sûre⁵⁶ ». 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 ressources⁵⁷ 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 situations⁵⁸, 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.

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 n° 13, 2^e session, 41^e législature, 21 avril 2015. 56.

Voir, par exemple, le témoignage de Julie Cafley, vice-présidente, Forum des politiques publiques, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 11, 2^e session, 41^e législature, 17 février 2015. 57.

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 n° 12, 2^e session, 41^e législature, 24 mars 2015. 58.

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'accès 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'accès 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 prêts⁵⁹.

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 résidents 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 obligations⁶⁰. 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 n° 12, 2^e session, 41^e 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 n° 11, 2^e session, 41^e 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 :	Revenus autonomes :	Ministre :	Conseil de gestion financière des Premières Nations (CGFPN) :
Raison de la demande de fonds	dont dispose la Première Nation pour garantir l'emprunt	1) Participation requise à la LSGPN 2) Approuver la garantie d'emprunt ministérielle	1) Critères de certification 2) Autres responsabilités
<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique - Développement social - Logement à loyer modique - Participation au capital (électricité, pipelines, etc.) - Achat de terres - Infrastructure - Véhicules et équipement 	100 %	<ul style="list-style-type: none"> 1) Oui 2) s.o. 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Loi sur l'administration financière 1) Certification du rendement financier 1) Certification du système de gestion financière
<ul style="list-style-type: none"> - Logement à loyer modique - Infrastructure 	100 %	<ul style="list-style-type: none"> 1) Oui 2) Oui; avantage : taux d'intérêt plus faible pour la Première Nation 	Voir plus haut
<ul style="list-style-type: none"> - Logement à loyer modique - Infrastructure 	1-99 %	<ul style="list-style-type: none"> 1) Oui 2) Oui 	<ul style="list-style-type: none"> 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?
<ul style="list-style-type: none"> - Logement à loyer modique - Infrastructure 	0 %	<ul style="list-style-type: none"> 1) Oui 2) Oui 	Voir plus haut

pour l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations

<p>Administration financière des Premières Nations :</p>	<p>AANDC :</p>
<p>1) Critères de certification 2) Autres responsabilités</p>	<p>Fournir un financement complémentaire pour garantir l'emprunt</p>
<p>1) Certification du CGFPN 1) Approbation unanime du conseil d'administration (y compris du PDG du CGFPN) 1) Revenus autonomes « exploitables » 1) Autres considérations?</p>	<p>Non</p>
<p>Voir plus haut</p>	<p>Non</p>
<p>Voir plus haut, PLUS :</p> <p>2) Calculer quel serait le % annuel du financement complémentaire requis, en plus des revenus autonomes, pour rembourser l'emprunt</p>	<p>Oui. Négociation du financement complémentaire en fonction des revenus autonomes actuels et potentiels à venir</p>
<p>Voir plus haut</p>	<p>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.</p>

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 administratives⁶¹. 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 attentes⁶². 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 ans⁶³.

Le comité convient qu'il serait important de revoir le mandat du Fonds et recommande ce qui suit :

Mémoire du Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations présenté au *Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, janvier 2015. 61.

John Beaucage, président, Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, témoignages n° 44, 2^e session, 41^e législature, 28 mai 2015. 62.

Guy Latouche, consultant, Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 10, 2^e session, 41^e législature, 25 novembre 2014. 63.

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'accès 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 vie⁶⁴ ».

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 n° 11, 2^e session, 41^e législature, 3 février 2015.

L'accès aux capitaux facilité par 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*.

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 n° 12, 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2015. 65.

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 surmontés⁶⁶. 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. Reconnaisant 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 n° 11, 2^e session, 41^e 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'accès 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 tiers⁶⁷. 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'accès à la propriété privée pour les membres des Premières Nations vivant dans les réserves.

C.T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 10, 2^e session, 41^e législature, 9 décembre 2014. 67.

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 réserves⁶⁸.

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 n° 10, 2^e session, 41^e 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 n° 12, 2^e session, 41^e 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 Nations⁶⁹. 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 foncier⁷⁰. 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 économiques⁷¹.

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 autonomes⁷².

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.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Fiche d'information – Imposition par les gouvernements autochtones*.

Commission de la fiscalité des Premières Nations, *First Nations with Property Tax Jurisdiction*.

Colin Ward, directeur des Services publics, Première Nation Tsawwassen, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 12, 2^e session, 41^e législature, 31 mars 2015.

Aaron Ledoux, directeur du logement, Nation crie de Muskeg Lake, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 12, 2^e session, 41^e 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.

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

« 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*

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 collectivités⁷³. 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 commun⁷⁴. 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 coût⁷⁵ ». 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.

Ernie Daniels, président et directeur général, Administration financière des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 10, 2^e session, 41^e législature, 2 décembre 2014.

Keith Martell, président et chef de la direction, Banque des Premières Nations du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 11, 2^e session, 41^e législature, 4 février 2015.

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 n° 12, 2^e session, 41^e 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'égoût 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 stable⁷⁶.

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 assujéti 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'eau⁷⁷.

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 rapidement⁷⁸ ». 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 n° 12, 2^e session, 41^e 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 n° 12, 2^e session, 41^e législature, 24 mars 2015.

78. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 12, 2^e session, 41^e législature, 24 mars 2015.

RECOMMANDATION 11

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-Uni⁷⁹.

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.

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 Namgis⁸⁰. 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 réserves⁸¹ :

- 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 valeur⁸² », 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 n° 12, 2^e session, 41^e 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 n° 10, 2^e session, 41^e législature, 25 novembre 2014.

82. Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux, PPP Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 12, 2^e session, 41^e 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 réserves⁸³.

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 n° 9, 2^e session, 41^e législature, 2 décembre 2014.

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 services⁸⁴.

Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement, Bande indienne de Lac La Ronge, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 11, 2^e session, 41^e 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 municipalité⁸⁵.

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'eau⁸⁶. »

85. Irving Leblanc, directeur intérimaire, Logement et infrastructures, Assemblée des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 9, 2^e session, 41^e 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 n° 11, 2^e session, 41^e législature, 18 février 2015.

L'infrastructure et la planification communautaires globales liées au développement économique



Les collectivités, comme la Première Nation Tsartlip 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 résidents; 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 résidents fait en sorte que les Premières Nations ont de la difficulté à obtenir l'aide financière du gouvernement fédéral pour les infrastructures commerciales⁸⁷. 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 vicieux⁸⁸ » :

« 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

C.T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 10, 2^e session, 41^e législature, 9 décembre 2014. Voir aussi le mémoire présenté par la Première Nation Tsawout le 31 mars 2015.

C.T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, fascicule n° 10, 2^e session, 41^e 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 2013⁸⁹. 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 développement⁹⁰ ».

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 n° 9, 2^e session, 41^e 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'impôt⁹² 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 réserves⁹³. 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 géographique⁹⁴.

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 pays⁹¹.

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 n° 11, 2^e session, 41^e 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 n° 9, 2^e session, 41^e 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 n° 13, 2^e session, 41^e 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'accès 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 veuille 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	
<i>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</i>	Karl Carisse, directeur principal, Direction de l'innovation et de transformations politiques majeures; Tara Hutchinson, analyste principale en matière de politiques.
<i>Société canadienne d'hypothèques et de logement</i>	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	
<i>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</i>	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	
<i>Association nationale des agents du bâtiment des premières nations</i>	Keith Maracle, vice-président, Relations gouvernementales; John Kiedrowski, gérant de projet.
<i>Conseil national de développement économique des Autochtones</i>	Dawn Madahbee, vice-présidente.
Le mardi 10 décembre 2013	
<i>Fonds pour les logements du marché destinés aux premières nations</i>	John Beaucage, président du conseil des fiduciaires; Deborah Taylor, directrice exécutive.
Le mercredi 29 janvier 2014	
<i>Conseil de gestion financière des Premières nations</i>	Harold Calla, président du conseil d'administration.
Le mardi 4 février 2014	
<i>Santé Canada</i>	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.
<i>Instituts de recherche en santé du Canada</i>	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	
<i>Bureau du vérificateur général du Canada</i>	Michael Ferguson, vérificateur général du Canada; Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint; Frank Barrett, directeur principal.
Le mardi 11 février 2014	
<i>Assemblée des Premières Nations</i>	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	
<i>Association des pompiers autochtones du Canada</i>	Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national; Glenn Hudson, chef, Première nation de Peguis, Manitoba; Madeleine Paul, chef, Première nation d'Eagle Village, Québec.
<i>Association canadienne des chefs de pompiers</i>	John De Hooge, chef de pompiers, Service d'incendie d'Ottawa.
<i>Conseil national de recherches du Canada</i>	Guy Gosselin, directeur, Réglementation du bâtiment, CNRC Construction; Philip Rizcallah, gestionnaire, Centre canadien des codes, CNRC Construction.
Le mardi 4 mars 2014	
<i>BMO Groupe financier</i>	Jason M. Cameron, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Division régionale de l'Ontario.
<i>RBC Banque Royale</i>	Harry Willmot, premier directeur, Expansion du marché autochtone.
Le mercredi 5 mars 2014	
<i>Ontario First Nations Technical Services Corporation</i>	Bob Howsam, directeur exécutif; Wes Bova, président.
<i>Groupe consultative sur les services techniques des Premières Nations de l'Alberta</i>	Vaughn Paul, président-directeur général.
Le mardi 1 avril 2014	
<i>Turtle Island Associates Inc.</i>	Roxanne Harper, vice-présidente.
Le mercredi 2 avril 2014	
<i>À titre personnel</i>	Chris Maracle
<i>Chiefs of Ontario</i>	Chef Shining Turtle, première nation de Whitefish River.
<i>Première nation de Curve Lake</i>	Tammy Juszczynski Banks, coordonnatrice des projets d'immobilisations.
Le mardi 8 avril 2014	
<i>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</i>	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.

<i>Emploi et Développement social Canada</i>	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	
<i>Conseil tribal de Meadow Lake</i>	Merv Buckle, conseiller; Joe McKay, gestionnaire, Services techniques.
<i>Federation of Saskatchewan Indian Nations</i>	Perry Bellegarde, chef.
Le mardi 13 mai 2014	
<i>Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique</i>	John G. Paul, directeur exécutif.
Le mercredi 14 mai 2014	
<i>À titre personnel</i>	Douglas Cardinal, architecte.
Le mardi 27 mai 2014	
<i>Grand conseil de Prince Albert</i>	Frank Bighead, directeur, Services techniques; Vincent Genereaux, conseiller en logement, Services techniques, Service du logement.
Le mercredi 28 mai 2014	
<i>Siksika Housing Administration</i>	Stewart Breaker, gestionnaire de secteur de service.
Le mardi 17 juin 2014	
<i>Société canadienne d'hypothèque et de logement</i>	Charles MacArthur, premier vice-président, Activités régionales et aide au logement; Carla Staresina, directrice exécutive, Aide au logement.
Le lundi 15 septembre 2014	
<i>Première nation de Temagami</i>	Elizabeth (Liz) Potts, coordonnatrice des logements.
<i>Première nation de Mishkeegogamang</i>	Connie Gray-McKay, chef; Donna Roundhead, conseillère en santé mentale.
<i>Première nation de Lac Seul</i>	Basil Goodchild, gestionnaire des logements.
<i>Première nation d'Eagle Lake</i>	Arnold Gardner, chef.
<i>Première nation de Constance Lake</i>	Charles Sr. Baxter, gestionnaire des logements.
<i>À titre personnel</i>	Bryan Poulin, professeur agrégé, Université Lakehead.

<i>Première nation de Wasagamack</i>	Alex McDougall, chef.
<i>Première nation d'Attawapiskat</i>	Theresa Spence, chef; Katherine Hensel, conseillère juridique; Monique Sutherland, gestionnaire des logements; Wayne Turner, directeur général.
<i>Première nation de Kasabonika Lake</i>	Mike Morris, conseiller.
<i>Première nation de Muskrat Dam</i>	Gordon Beardy, chef.
<i>Première nation NishnaꞱbe Aski</i>	Les Louttit, grand chef adjoint; Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources.
Le mercredi 5 novembre 2014	
<i>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</i>	Daniel Leclair, directeur générale, Direction 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.
<i>PPP Canada</i>	Greg Smith, vice-président, Gestion du risque, administration et APF.
<i>Santé Canada</i>	Sony Perron, sous-ministre adjoint principal, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.
Le mardi 18 novembre 2014	
<i>Assemblée des Premières Nations</i>	Irving Leblanc, directeur intérimaire, Logement et infrastructures; Peter Dinsdale, chef de la direction.
Le mercredi 19 novembre 2014	
<i>Première nation NishnaꞱbe Aski</i>	Charmaine McCraw, gestionnaire, Unité de développement économique et de mise en valeur des ressources.
Le mardi 25 novembre 2014	
<i>Le Conseil Canadien pour les Partenariats public-privé</i>	Mark Romoff, président et chef de la direction.

<i>Tiree Innovation Inc.</i>	Dale Booth, président.
<i>Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador</i>	Madeleine Paul, chef, Première nation d'Eagle Village, Québec; Guy Latouche, consultant.
<i>Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique</i>	John G. Paul, directeur exécutif.
<i>Manitoba Keewatinowî Okimakanak Inc.</i>	David Harper, grand chef; Michael Anderson, secrétariat des ressources naturelles, Directeur de recherche.
<i>Federation of Saskatchewan Indian Nations</i>	Kevin McLeod, directeur, Secrétariat au logement et au développement économique et communautaire.
Le mardi 2 décembre 2014	
<i>Administration financière des Premières nations</i>	Steve Berna, directeur de l'exploitation; Ernie Daniels, président et directeur général.
<i>Conseil de gestion financière des Premières nations</i>	Harold Calla, président du conseil d'administration; L'honorable Gerry St. Germain, C.P., conseiller.
<i>Conseil national de développement</i>	David Crate, membre et chef de la Nation de Fisher River Cree, Manitoba.
Le mercredi 3 décembre 2014	
<i>Première nation Swan Lake</i>	Desmond Gould, directeur des opérations.

Le mardi 9 décembre 2014	
<i>Commission de la fiscalité des premières nations</i>	C.T. (Manny) Jules, président.
<i>Federation of Saskatchewan Indian Nations</i>	Kevin McLeod, directeur, Secrétariat au logement et au développement économique et communautaire.
Le mercredi 28 janvier 2015	
<i>Nation des Cris de Manto Sipi</i>	Michael Yellowback, chef ; Daniel Ross, conseiller.
Le mardi 3 février 2015	
<i>Castlemain Group</i>	Jeffrey Frank, directeur principal.
<i>Société de crédit commercial autochtone, Société d'épargne des Autochtones du Canada</i>	Jean Vincent, président-directeur général.

Le mercredi 4 février 2015	
<i>RBC Banque Royale</i>	Doris Bear, chef, Stratégies régionales en matière de services bancaires aux Autochtones; Harry Willmot, gestionnaire principal, Marchés autochtones.
<i>Banque de Montréal</i>	Stephen Fay, directeur, Services bancaires aux Autochtones, Opérations bancaires commerciales.
<i>Groupe Banque TD</i>	Clint Davis, vice-président, Services bancaires aux Autochtones.
<i>Banque des Premières Nations du Canada</i>	Keith Martell, président et chef de la direction.
Le mardi 17 février 2015	
<i>À titre personnel</i>	Robert Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.
<i>Forum des politiques publiques</i>	Julie Cafley, vice-présidente.
Le mercredi 18 février 2015	
<i>Première Nation Birch Narrows</i>	Jonathon Sylvestre, chef.
<i>Bande indienne du lac La Ronge</i>	Tayven Roberts, directeur, Travaux publics et Logement.
Le mardi 24 février 2015	
<i>Dentons Canada S.E.N.C.R.L.</i>	Michael Ledgett, co-chef, groupe national spécialisé en partenariats public-privé et en infrastructures.
Le mercredi 25 février 2015	
<i>Bande indienne de Nak'azdli</i>	Peter Erickson, chef héréditaire et administrateur des services d'immobilisation et de logement et des terres, Bureau de la bande.
<i>District de Fort St. James</i>	Rob MacDougall, maire; Kevin Crook, dirigeant principal de l'administration.
<i>Fédération canadienne des municipalités</i>	Jacques Nadeau, directeur, Programmes nationaux; Theo Breedon, gestionnaire, Élaboration des programmes, Programmes nationaux.
Le mardi 10 mars 2015	
<i>Fiscal Realities Economists</i>	Andre Le Dressay, directeur, Fiscal Realities Economists et Tulo Centre of Indigenous Economics.
<i>Corix Group of Companies</i>	Owen Matheson, vice-président, Développement des affaires, Croix Infrastructure.

<i>Thunderbird Commercial Insurance</i>	Malcolm Smith, associé; John Kiedrowski, président, Compliance Strategy Group.
Le mercredi 11 mars 2015	
<i>Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario</i>	Bonnie Lysyk, vérificatrice générale.
<i>PPP Canada</i>	Stefan Dery, directeur, Investissements; Naresh Debidin, directeur, Développement des projets fédéraux.
Le mardi 24 mars 2015	
<i>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</i>	Brian Pagan, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses.
<i>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</i>	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	
<i>Nation crie de Muskeg Lake</i>	Aaron Ledoux, directeur du logement; Jamie Arcand, gestionnaire du logement; Dana Greyeyes, conseiller.
<i>Première Nation Tsawwassen</i>	Colin Ward, directeur des Services publics.
<i>Première Nation Tsawout</i>	Harvey Underwood, chef; Eric Pelkey, directeur des Opérations; Gwen Underwood, gestionnaire des terres; Stanley Sam, conseiller; Eric Pettit, ingénieur principal de projets, WSP Canada Inc.; Ron Akehurst, directeur général, WSP Canada Inc.; Allan Claxton, conseiller.
Le mercredi 1 avril 2015	
<i>Conseil national de recherches du Canada</i>	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	
<i>Institut Macdonald-Laurier</i>	Ken Coates, collaborateur émérite dans les dossiers des Autochtones et du Nord canadien.
<i>Commission de la fiscalité des premières nations</i>	C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef.
Le mercredi 22 avril 2015	
<i>All Nations Trust Company</i>	Paul Donald, chef de la direction.
<i>The Usand Group</i>	Sean McCoshen, président-directeur général Erinn Mah, chef des opérations.
<i>Forrest Green RMC</i>	Murray Rowe fils, président.
<i>Assemblée des Premières Nations</i>	Richard Nerysoo, membre, Groupe de travail sur le développement des ressources naturelles.
Le mardi 28 avril 2015	
<i>Conseil de gestion financière des Premières nations</i>	Harold Calla, président du conseil d'administration.
<i>Compliance Strategy Group</i>	John Kiedrowski, président.

Missions d'étude	
<i>Nouvelle-Écosse</i> <i>Du 21 au 23 mai 2014</i>	Première Nation Membertou Première Nation d'Eskasoni Première Nation Sipekne'katik
<i>Ontario</i> <i>Du 15 au 19 septembre 2014</i>	Première Nation Sandy Lake Kitchenuhmaykoosib Inninuwug Première Nation Ojibways of the Pic River Atikameksheng Anishnawbek Six nations de la Première Nation de Grand River
<i>Colombie-Britannique</i> <i>Du 5 au 10 octobre 2014</i>	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
<i>Québec</i> <i>Le 27 octobre 2014</i>	Kitigan Zibi Anishinabeg

SÉNAT



SENATE

CANADA

www.sen.parl.gc.ca