



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Tuesday, December 4, 2007
Tuesday, December 11, 2007

Issue No. 2

Second and third meetings on:

The federal government's constitutional,
treaty, political and legal responsibilities

INCLUDING:

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Special study budget 2007-2008
the federal government's constitutional, treaty,
political and legal responsibilities)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :

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

Le mardi 4 décembre 2007
Le mardi 11 décembre 2007

Fascicule n° 2

Deuxième et troisième réunions concernant :

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles,
politiques et juridiques du gouvernement fédéral

Y COMPRIS :

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget pour étude spéciale 2007-2008
les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles,
politiques et juridiques du gouvernement fédéral)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*
The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Campbell	Hubley
Carney, P.C.	* LeBreton, P.C.
Dallaire	(or Comeau)
Dyck	Lovelace Nicholas
Gill	Peterson
Gustafson	Segal

* Hervieux-Payette
(or Tardif)

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston
et

Les honorables sénateurs :

Campbell	Hubley
Carney, C.P.	* LeBreton, C.P.
Dallaire	(ou Comeau)
Dyck	Lovelace Nicholas
Gill	Peterson
Gustafson	Segal

* Hervieux-Payette
(ou Tardif)

* Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 4, 2007
(3)

[*English*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Dallaire, Dyck, Gustafson, Hubley, Peterson, St. Germain, P.C. and Sibbeston (8).

Other Senator present: The Honourable Senator Adams (1).

In attendance: Tonina Simeone, analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1*).

WITNESSES:

Nisga'a Nation:

Kevin McKay, Executive Chairperson;

Jim Aldridge, Legal Counsel.

Nunavut Tunngavik Inc.:

Joe Kunuk, CEO;

John Merritt, Constitutional and Legislative Advisor.

Mr. McKay made an opening statement, followed by Mr. Kunuk, and, together with the other witnesses, answered questions.

The Honourable Senator Hubley moved that staff be permitted to remain for the in camera portion of the meeting.

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

At 10:55 a.m. the committee suspended.

At 11:00 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera to consider its agenda.

At 11:14 a.m. the committee resumed its public meeting.

The Honourable Senator Sibbeston moved:

That the legislative budget application in the amount of \$ 7,700 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 4 décembre 2007
(3)

[*Traduction*]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Dallaire, Dyck, Gustafson, Hubley, Peterson, St. Germain, C.P., et Sibbeston (8).

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

Aussi présente : Tonina Simeone, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son examen des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Nation Nisga'a :

Kevin McKay, président exécutif;

Jim Aldridge, avocat-conseil.

Nunavut Tunngavik Inc. :

Joe Kunuk, PDG;

John Merritt, conseiller constitutionnel et législatif.

M. McKay fait une déclaration d'ouverture, suivi de M. Kunuk, puis les deux, aidés des autres témoins, répondent aux questions.

L'honorable sénateur Hubley propose que le personnel soit autorisé à demeurer dans la salle pendant la séance à huis clos.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 55, la séance est interrompue.

À 11 heures, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner son ordre du jour.

À 11 h 14, la séance publique reprend.

L'honorable sénateur Sibbeston propose :

Que le budget suivant, pour l'étude d'un projet de loi, d'un montant de 7 700 \$, soit approuvé et soumis au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Summary of Expenditures

Professional and Other Services	\$ 5,700
Transportation and Communications	\$ 1,000
All Other Expenditures	\$ 1,000
Total	\$ 7,700

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

The Honourable Senator Campbell moved:

That the special study budget application (examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada) in the amount of \$ 168,950 be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Summary of Expenditures

Professional and Other Services	\$ 44,750
Transportation and Communications	\$ 108,700
All Other Expenditures	\$ 15,500
Total	\$ 168,950

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

At 11:16 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera to consider its agenda.

At 11:19 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, December 11, 2007

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:33 a.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Deputy Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Dallaire, Dyck, Hubley and Sibbeston (5).

In attendance: Tonina Simeone, analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1*).

Résumé des dépenses

Services professionnels et autres	5 700 \$
Transports et communications	1 000 \$
Autres dépenses	1 000 \$
Total	7 700 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Campbell propose :

Que le budget pour l'étude spéciale (examiner, en vue d'en faire rapport, 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), d'un montant de 168 950 \$, soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Résumé des dépenses

Services professionnels et autres	44 750 \$
Transports et communications	108 700 \$
Autres dépenses	15 500 \$
Total	168 950 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 16, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit à huis clos pour examiner son ordre du jour.

À 11 h 19, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 11 décembre 2007

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Dallaire, Dyck, Hubley et Sibbeston (5).

Aussi présente : Tonina Simeone, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son examen des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

*WITNESSES:**Office of the Auditor General of Canada:*

Ronald Campbell, Assistant Auditor General;
Frank Barrett, Principal.

Mr. Campbell made an opening statement and, together with Mr. Barrett, answered questions.

At 10:30 a.m., the committee suspended.

At 10:32 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider its agenda (future business).

At 10:50 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:**TÉMOINS :**Bureau du vérificateur général du Canada :*

Ronald Campbell, vérificateur général adjoint;
Frank Barrett, directeur principal.

M. Campbell fait une déclaration d'ouverture puis, aidé de M. Barrett, répond aux questions.

À 10 h 30, la séance est interrompue.

À 10 h 32, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité reprend ses travaux à huis clos pour examiner son ordre du jour (travaux futurs).

À 10 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 6, 2007

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

SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on November 21, 2007 to examine and report on matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, and to travel outside Canada, for the purpose of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 6 décembre 2007

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

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le 21 novembre 2007 à examiner, en vue d'en faire rapport, des questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, demande respectueusement que le comité soit autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin, ainsi qu'à voyager à l'extérieur du Canada, aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le président,

GERRY ST. GERMAIN

Chair

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES**

**MATTERS GENERALLY RELATING TO THE
ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of November 21, 2007:

The Honourable Senator Peterson moved, seconded by the Honourable Senator Tardif:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than December 31, 2008.

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

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES**

**QUESTIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX PEUPLES
AUTOCHTONES DU CANADA**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2007**

Extrait des *Journaux du Sénat* du 21 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Peterson propose, appuyé par l'honorable sénateur Tardif,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, 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 comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2008.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 44,750
Transportation and Communications	108,700
All Other Expenditures	<u>15,500</u>
TOTAL	\$ 168,950

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on Tuesday, December 4, 2007.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date _____
Senator Gerry St. Germain
Chair, Standing Senate Committee on
Aboriginal Peoples

Date _____
Senator George J. Furey
Chair, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	44 750 \$
Transports et communications	108 700
Autres dépenses	<u>15 500</u>
TOTAL	168 950 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones le mardi 4 décembre 2007.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date _____
Sénateur Gerry St. Germain
Président du Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones

Date _____
Sénateur George J. Furey
Président du Comité permanent de la régie
interne, des budgets et de l'administration

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES
MATTERS GENERALLY RELATING TO THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA
EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

GENERAL EXPENSES

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

Working meals (15 meals @ \$450)	\$ 6,750	
Hospitality	2,000	
Sub-total		\$ 8,750

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

Postage	\$ 300	
Courier Services	500	
Telephone carrier services	200	
Sub-total		\$ 1,000

ALL OTHER EXPENDITURES

Books	\$ 500	
Promotional Materials	500	
Miscellaneous	1,000	
Sub-total		\$ 2,000

Total **\$ 11,750**

ACTIVITY 1

5 day fact-finding mission to Four Corners region (in Arizona, New Mexico, Utah, and Colorado) in March 2008

1 2 senators and 3 staff

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

Consultant	\$ 15,000	
Translator / Interpreter (5 days @ \$2,500)	12,500	
Working Meals (5 x \$1,500)	7,500	
Hospitality	1,000	
Sub-total		\$ 36,000

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

Air transportation		
Commercial flights @ \$3,900 for 12 Senators	\$ 46,800	
Commercial flights @ \$2,800 for 3 staff	8,400	
Hotel accommodation		
6 nights @ \$250 for 15 persons	22,500	

Per diems			
7 days @ \$80 for 15 persons		\$ 48,400	
Ground Transportation @ \$3,000 for 6 days		18,000	
Taxis			
6 taxis @ \$40 for 15 persons		3,600	
Sub-total		\$ 107,700	
ALL OTHER EXPENDITURES			
Meeting room rental			
5 days @ \$1,500		\$ 7,500	
Contingencies (6 days x \$1,000)		6,000	
Sub-total		\$ 13,500	
Total			\$ 157,200
Grand Total			\$ 168,950

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Hélène Lavoie, Director of Finance

Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES**

QUESTIONS GÉNÉRALES RELATIVE AUX PEUPLES AUTOCHTONES DU CANADA

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2007**

DÉPENSES GÉNÉRALES

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

Repas de travail (15 repas à 450 \$)	6 750 \$	
Frais d'accueil	2 000	
Sous-total		8 750 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

Frais de poste	300	
Services de messagerie	500	
Services de téléphone par onde porteuse	200	
Sous-total		1 000 \$

AUTRES DÉPENSES

Livres	500 \$	
Documents de promotion	500	
Divers	1 000	
Sous-total		2 000 \$

Total **11 750 \$**

ACTIVITÉ 1

Mission d'étude de 5 jours — région des Quatre-coins
(Arizona, Nouveau-Mexique, Utah et Colorado) en mars 2008

12 sénateurs et 3 membres du personnel

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

Services d'expert-conseil	15 000 \$	
Traducteur / Interprète 5 jours à 2 500 \$	12 500	
Repas de travail (5 jours à 2 500 \$)	7 500	
Frais d'accueil	1 000	
Sous-total		36 000 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

Transport aérien	46 800 \$
vols commercial à 3 900 \$ pour 12 sénateurs	
vols commercial à 2 800 \$ pour 3 membres du personnel	8 400
Frais d'hôtel	
6 nuits à 250 \$ X 15 personnes	22 500

Indemnités journalières 7 jours à 80 \$ X 15 personnes	8 400 \$		
Transport terrestre à 3 000 pour 6 days 6 taxis à 40 \$ pour 15 personnes	18 000 3 600		
Sous-total		107 700 \$	
AUTRES DÉPENSES			
Location de salles 5 jours à 1 500 \$	7 500 \$		
Dépenses imprévues (6 jours x 1 000 \$)	6 000		
Sous-total		13 500 \$	
Total			157,200 \$
Grand Total			168 950 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, December 6, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study on matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada, as authorized by the Senate on November 21, 2007. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 44,750
Transportation and Communications	108,700
All Other Expenditures	<u>15,500</u>
TOTAL	\$ 168,950

Respectfully submitted,

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 6 décembre 2007

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale concernant des questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, tel qu'autorisé par le Sénat le 21 novembre 2007. Le budget approuvé se lit comme suit:

Services professionnels et autres	44 750 \$
Transports et communications	108 700
Autres dépenses	<u>15 500</u>
TOTAL	168 950 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 4, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:33 a.m. to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada.

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

[*English*]

The Chair: Good morning, ladies and gentlemen. Honourable senators, I see quorum.

First of all, I will identify the senators with us today. On my left is Senator Sibbeston, Deputy Chair. Senator Hubley is from the East Coast, and Senator Dyck is from Saskatchewan. Senator Dallaire represents Quebec. On my right are Senator Peterson and Senator Gustafson from Saskatchewan, and we are privileged to have with us this morning Senator Adams from Nunavut. We will begin today's meeting by publicly hearing witnesses, and then we will move to an in camera session to discuss draft budgets.

This morning we have two organizations who are members of the Land Claims Agreements Coalition. The Nisga'a Nation is represented by Kevin McKay, Executive Chairperson; and Jim Aldridge, Legal Counsel. From Nunavut Tunngavik Inc. are Joe Kunuk, CEO; John Merritt, Constitutional and Legislative Adviser; and Udlu Hanson, Senior Policy Liaison. Our witnesses will enlighten us as to some of the challenges faced by them in dealing with the implementation process for land claims agreements.

Kevin McKay, Executive Chairperson, Nisga'a Nation: Thank you and good morning. Honourable senators, we are pleased to appear before you on behalf of the Land Claims Agreements Coalition.

In the course of our presentation and in response to questions, we shall draw mainly upon the claims agreements we are most familiar with, the Nunavut and Nisga'a agreements. We are here on behalf of the coalition, so the information we give from particular agreements will be for illustrative purposes.

The coalition was formed in 2003 when the first national land claims implementation conference was held. This was "Redefining Relationships: Learning from a Decade of Land Claims Implementation." A further conference, called "Achieving Objectives: A New Approach to Land Claims Agreements in Canada," was held in 2006.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 décembre 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 33 pour examiner, en vue d'en faire rapport, 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.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour, mesdames et messieurs. Honorables sénateurs, je vois qu'il y a quorum.

D'abord, je vais présenter les sénateurs qui sont avec nous aujourd'hui. À ma gauche, vous voyez le sénateur Sibbeston, vice-président du comité. Le sénateur Hubley est originaire de la côte Est, et le sénateur Dyck, de la Saskatchewan. Le sénateur Dallaire représente le Québec. À ma droite, il y a le sénateur Peterson et puis le sénateur Gustafson, de la Saskatchewan, et nous avons le privilège d'accueillir ce matin le sénateur Adams, du Nunavut. Nous allons commencer la réunion d'aujourd'hui en écoutant les témoins en séance publique, puis nous passerons à la séance à huis clos pour discuter d'ébauches de budget.

Ce matin, nous accueillons deux organismes membres de la Coalition pour une entente de règlement des revendications territoriales. La Nation Nisga'a est représentée par Kevin McKay, président exécutif; et Jim Aldridge, avocat-conseil. De Nunavut Tunngavik Inc., nous accueillons Joe Kunuk, PDG; John Merritt, conseiller constitutionnel et législatif; et Udlu Hanson, conseiller principal en matière de politiques et liaisons. Nos témoins vont mettre en lumière pour nous certains des défis qu'ils ont à relever en rapport avec le processus de mise en œuvre des ententes sur une revendication territoriale.

Kevin McKay, président exécutif, Nation Nisga'a : Merci et bonjour. Honorables sénateurs, nous sommes heureux de venir témoigner devant vous au nom de la Coalition pour une entente de règlement des revendications territoriales.

Pendant notre déclaration et la période de questions, nous allons nous reporter surtout aux ententes que nous connaissons le mieux, soit celles du Nunavut et des Nisga'a. Nous comparaissons au nom de la coalition, de sorte que l'information que nous prenons dans ces ententes particulières est présentée à titre d'illustration.

La coalition a été formée en 2003 au moment de la première conférence nationale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Elle avait pour titre « Repenser nos relations : apprendre d'une décennie de mise en œuvre des revendications territoriales ». Une autre conférence, baptisée « Achieving Objectives : A New Approach to Land Claims Agreements in Canada », a eu lieu en 2006.

The coalition represents all Aboriginal groups that have completed modern treaties, that is, comprehensive land claims and self-government agreements. One of our members, Makivik Corporation, this week will be signing a self-government agreement for Nunavik in Northern Quebec.

From east to west, our members are the following: from Labrador, Nunatsiavut Government; from Quebec, Grand Council of the Crees, Naskapi Nation and Makivik Corporation; from Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated; from the Northwest Territories, Inuvialuit Regional Corporation, Gwich'in Tribal Council, Sahtu Secretariat Incorporated and Tlicho Government; from the Yukon, Council of the Yukon First Nations; and from British Columbia, Nisga'a Nation. We describe ourselves as a coalition, and we are just that. We are not a separate political or corporate body, nor are we another national organization. The Assembly of First Nations, the Congress of Aboriginal Peoples and Inuit Tapiriit Kanatami continue as umbrella Aboriginal organizations, and our members may be affiliated to one or the other. The coalition is not a similar organization.

The coalition operates by consensus and with co-chairs. Currently, the co-chairs are Mr. Nelson Leeson of the Nisga'a Nation and Mr. Paul Kaludjak of NTI.

Following our 2003 conference, we decided to work together on claims agreement implementation issues. We adopted four key points that formed the basis of our "4-10 Declaration." I shall outline these points over the next few minutes.

First is recognition that the Crown in right of Canada, not the Department of Indian and Northern Affairs Canada, is party to our land claims agreements and self-government agreements.

Second, there must be a federal commitment to achieve the broad objectives of the lands claims agreements and self-government agreements within the context of the new relationships as opposed to mere technical compliance with narrowly-defined obligations. This must include, but not be limited to, ensuring adequate funding to achieve these objectives and obligations.

Third, implementation must be handled by appropriate senior-level federal officials representing the entire Canadian government. Fourth, there must be an independent implementation and review body separate from the Department of Indian and Northern Affairs Canada, INAC. This could be the Auditor General's department or a similar office reporting directly to Parliament. Annual reports will be prepared by this office in consultation with groups with land claims agreements.

We put these points forward against a background of frustration and disappointment with the way our agreements are being implemented. Acceptance of these four points by the Government of Canada would offer a way forward from our current impasse. Disappointed and frustrated, you may ask?

La coalition représente tous les groupes autochtones ayant conclu un traité moderne, c'est-à-dire une entente sur une revendication territoriale ou l'autonomie gouvernementale. Un de nos membres, la Société Makivik, doit conclure cette semaine une entente sur l'autonomie gouvernementale du Nunavik dans le Nord du Québec.

Voici, d'est en ouest, nos membres : du Labrador, le gouvernement du Nunatsiavut; du Québec, le Grand Conseil des Cris, la Nation Naskapi et la Société Makivik; du Nunavut, la société Nunavut Tunngavik Incorporated; des Territoires du Nord-Ouest, l'Inuvialuit Regional Corporation, le Gwich'in Tribal Council, le Sahtu Secretariat Incorporated et le gouvernement du Tlicho; du Yukon, le conseil des Premières nations du Yukon; et de la Colombie-Britannique, la Nisga'a Nation. Nous disons former une coalition; cela est vrai. Nous ne formons pas un organisme politique ou commercial distinct, ni un autre organisme national. L'Assemblée des Premières nations, le Congrès des Peuples Autochtones et Inuit Tapiriit Kanatami demeurent des organismes-cadres qui représentent les Autochtones, et nos membres peuvent être affiliés à l'un de ceux-là. La coalition n'est pas un organisme apparenté.

La coalition prend ses décisions par consensus et compte des coprésidents. À l'heure actuelle, les coprésidents sont M. Nelson Leeson, de la Nation Nisga'a, et M. Paul Kaludjak, de la NTI.

À la suite de notre conférence de 2003, nous avons décidé de travailler ensemble aux questions touchant la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Nous avons adopté quatre points principaux, qui sont le point de départ de notre « déclaration quatre-dix ». Je vais vous décrire les points en question au cours des quelques prochaines minutes.

Premièrement, la reconnaissance que la Couronne du chef du Canada, et non le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, est partie à nos accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral doit s'engager à atteindre les principaux objectifs des accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale dans le contexte de cette nouvelle relation, plutôt que de s'en tenir à de strictes obligations. Cela exige notamment d'assurer le financement nécessaire à la réalisation de ces objectifs et obligations.

Troisièmement, des hauts fonctionnaires fédéraux compétents représentant l'ensemble de l'administration canadienne doivent être chargés de la mise en œuvre de ces accords. Quatrièmement, un organe indépendant de mise en œuvre et d'examen, distinct du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le MAINC, s'impose. Qu'il s'agisse du bureau du Vérificateur général ou d'un autre bureau relevant directement du Parlement, ce bureau devra préparer des rapports annuels en consultation avec les groupes concernés par les accords sur les revendications territoriales.

Les points que nous faisons ainsi valoir ont pour arrière-plan la frustration et la déception éprouvées face à la manière dont les accords sont mis en œuvre. Si le gouvernement du Canada acceptait ces quatre points, cela nous tirerait de l'impasse actuelle. Déçus et frustrés, dites-vous? Pourquoi? Est-ce que ce ne sont pas

Why? Are these not legally binding agreements? Are they not constitutionally recognized? Are they not being followed? If only it were so. Were large cash transfers not paid under these agreements? We maintain that money is not and was not the only answer to the very complicated situation we are currently dealing with.

Quite simply, our treaties are not being properly implemented. We are not alone in our view. On October 30 of this year, the Auditor General tabled her annual report in the House of Commons. Chapter 3 focuses on implementation of the Inuvialuit Final Agreement. That agreement was signed in 1984 and is the next modern treaty following the James Bay and Northern Quebec Agreement. A press release issued by the Auditor General's office states:

. . . in the 23 years since the Agreement was signed, INAC has yet to show the leadership and commitment necessary to meet the federal obligations and achieve the goals of the agreement.

The Auditor General added:

In 2003 we made similar observations about the Department's approach to agreements with the Gwich'in and the Inuit. It is disappointing that INAC has continued to focus only on specific obligations and has not worked in partnership with Aboriginal groups toward the goals of these agreements.

In case the distinction between obligations and goals is not appreciated, I would quote the federal government's *Comprehensive Lands Claims Policy* released in 1987:

Land claims negotiations are more than real estate transactions. In defining their relationships, Aboriginal peoples and the Government of Canada will want to ensure that the continuing interests of claimants in settlement areas are recognized. This will encourage self-reliance and economic development as well as cultural and social well-being. Land claims negotiations should look to the future and should produce a means whereby Aboriginal groups and the federal government can pursue shared objectives such as self-government and economic development.

We should contrast this forward-looking policy statement of 20 years ago with the Auditor General's finding in 2007. She said, in part:

INAC officials have also said they do not view it as the Department's responsibility to achieve the basic goals of the Agreement, describing them as Inuvialuit goals, not Canada's. They stated that the Agreement obliges them neither to achieve these goals nor to measure progress toward them.

là des ententes ayant force obligatoire? Ne sont-elles pas reconnues constitutionnellement? Ne sont-elles pas appliquées? Si c'était seulement le cas. De grandes sommes d'argent n'ont-elles pas été transférées dans le cadre de ces ententes? Nous avançons toujours que l'argent ne suffit pas à régler la situation très compliquée à laquelle nous faisons face.

Très simplement : nos traités ne sont pas mis en œuvre comme il se doit. Nous ne sommes pas les seuls à le penser. Le 30 octobre, la vérificatrice générale a déposé son rapport annuel à la Chambre des communes. Le chapitre 3 porte sur la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit. L'accord en question a été conclu en 1984. Il représente la nouvelle mouture de traité, à la suite de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Un communiqué de presse du bureau de la vérificatrice générale renferme le passage suivant :

[...] même si la Convention est en vigueur depuis 23 ans, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'a pas encore fait preuve du leadership et de la volonté nécessaires pour assurer le respect des obligations fédérales et l'atteinte des objectifs de la Convention.

La vérificatrice générale ajoute :

En 2003, nous avons fait des observations semblables au sujet de l'approche du Ministère relativement aux ententes avec les Gwich'in et les Inuit. Il est décevant de constater que le Ministère a continué d'axer ses efforts uniquement sur certaines obligations et qu'il n'a pas travaillé en partenariat avec les groupes autochtones pour atteindre les buts fixés par ces ententes.

Au cas où on oublierait la distinction entre les obligations et les buts en question, je citerai la politique du gouvernement canadien sur les revendications territoriales globales, annoncée en 1987 :

[...] Les négociations sur les revendications territoriales représentent plus que des transactions sur des biens immobiliers. Dans l'esprit des peuples autochtones et du gouvernement du Canada, repenser leurs relations signifie s'assurer que la poursuite des intérêts des demandeurs de règlements est reconnue. Cette reconnaissance favorisera l'autonomie et le développement économique de même que le bien-être culturel et social. Les négociations sur les revendications territoriales devraient s'engager vers l'avenir et donner le signal que les groupes autochtones et le gouvernement fédéral peuvent poursuivre des objectifs communs comme l'autonomie gouvernementale et le développement économique.

Comparons cet énoncé de politique prospectif d'il y a 20 ans et la constatation de la vérificatrice générale de 2007. Elle dit, en partie :

Les représentants du Ministère [...] MAINC considèrent que la responsabilité d'atteindre les objectifs de base de la Convention ne revient pas au Ministère; ils estiment aussi que ces objectifs sont ceux des Inuvialuit et non du Canada. Ils ont fait observer que la Convention ne les oblige ni à atteindre les objectifs établis ni à mesurer les progrès accomplis pour les réaliser.

The Auditor General has looked at three comprehensive land claims agreements since 2003. In each case, there has been a failure to recognize the basic goals of these agreements. In each case, there has been a failure to work with the Aboriginal signatories towards their effective implementation.

Joe Kunuk, CEO, Nunavut Tunngavik Inc.: Other studies may be cited. In 2006, PricewaterhouseCoopers completed an independent review of the implementation of the Nunavut Land Claims Agreement, NLCA. This covers the period since 1998 and is an extensive and detailed study extending to almost 300 pages. It concludes that “there is much work to be done to fully achieve the objectives in all areas of the NLCA.” It notes “key deficiencies in meeting obligations, and progress towards objectives.” Further, “while there are many examples of key accomplishments, we found that many of these are isolated to specific initiatives, and there has not been widespread progress across all fronts.”

Last year, on December 7, 2006, NTI filed a Statement of Claim against the Government of Canada in the Nunavut Court of Justice for a long list of serious breaches of the NLCA, including the failure of the Crown to meet its fiduciary obligations.

It is not NTI alone that has resorted to litigation to ensure implementation of its land claims agreement. In October of this year, the Crees of Quebec approved, by referendum, an agreement to settle implementation problems that had accumulated under the James Bay and Northern Quebec Agreement. This provides, among other things, for the payment of \$1.4 billion by Canada over 20 years to meet its obligations under the James Bay and Northern Quebec Agreement. Following the referendum, Grand Chief Matthew Mukash said:

We've been trying to get this deal for the last 32 years and it's finally come to a conclusion. It was due for a long, long time and that's why I'm very happy that the Cree Nation has decided to accept it.

It took thirty-two years to meet Canada's obligation under an agreement signed in 1975.

The issue of funding necessarily arises in discussions such as this. Modern treaties include various undertakings that government and Aboriginal parties cannot meet without the provision of adequate funding. The difficulties of securing such funding are indeed a problem. Under the Nunavut Land Claims Agreement, an implementation contract was negotiated in 1993 to cover implementation funding for the next 10 years. The funding commitment under the contract expired in 2003 and must be renewed. It has not been renewed, though negotiations for its renewal began in 2001. In 2004, the INAC walked away from the negotiating table. In 2005, former Justice Thomas Berger was brought in as a conciliator. NTI endorsed his interim and

La vérificatrice générale s'est penchée sur trois ententes de revendications territoriales globales depuis 2003. Dans chacun des cas, les autorités ont omis de reconnaître les objectifs de base des ententes en question. Dans chacun des cas, elles ont omis de travailler de concert avec les signataires autochtones en vue d'une mise en œuvre efficace de l'entente.

Joe Kunuk, PDG, Nunavut Tunngavik Inc. : On pourrait citer d'autres études. En 2006, PricewaterhouseCoopers a réalisé un examen indépendant de la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, ou NLCA. Il s'agit d'une étude détaillée de presque 300 pages qui couvre la période commençant en 1998. La conclusion : le rapport conclut qu'il y a encore beaucoup à faire pour atteindre les objectifs de l'Accord dans tous les domaines, que le travail accompli souffre de certaines grandes lacunes qui ont empêché le respect des obligations énoncées et une progression vers les objectifs fixés et, enfin, si les exemples de réalisations importantes sont nombreux, cela se limite souvent à des cas isolés, précis — il n'y a pas eu de progrès général sur l'ensemble des fronts.

L'an dernier, le 7 décembre 2006, la NTI a déposé à la Cour de justice du Nunavut une plainte contre le gouvernement du Canada en rapport avec une longue liste de violations de l'Accord, notamment le manquement de la Couronne à ses obligations fiduciaires.

Il n'y a pas que la NTI qui recourt aux tribunaux pour assurer la mise en œuvre de l'accord qu'elle a conclu sur ses revendications territoriales. En octobre, les Cris du Québec ont approuvé par référendum une entente visant à régler les problèmes de mise en œuvre qui s'étaient accumulés depuis l'adoption de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Entre autres, il est prévu que le Canada verse 1,4 milliard de dollars sur 20 ans pour s'acquitter de ses obligations sous le régime de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. À la suite du référendum, le grand chef Matthew Mukash a déclaré :

Cela fait 32 ans que nous essayons de nous entendre là-dessus. Enfin, nous nous sommes entendus. Ça devait se faire depuis très, très longtemps, et c'est pourquoi je suis très heureux que la nation crie ait décidé d'accepter l'accord.

Il a fallu 32 ans pour que le Canada respecte une obligation énoncée dans un accord conclu en 1975.

La question du financement découle forcément de discussions comme celle-là. Les traités modernes comprennent divers engagements que le gouvernement et les Autochtones ne peuvent respecter en l'absence d'un financement adéquat. Les difficultés éprouvées à obtenir un tel financement posent justement un problème. Sous le régime de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, un contrat de mise en œuvre a été négocié en 1993 pour le financement de la mise en œuvre au cours des dix années à venir. L'engagement financier ainsi prévu a pris fin en 2003; il doit être renouvelé. Il n'a pas été renouvelé, même si les négociations à cet égard ont commencé en 2001. En 2004, le MAINC a quitté la table de négociations.

final reports. In December 2006, NTI commenced the litigation referred to earlier.

Last month, one small step was taken. The government announced that it would provide the funding recommended by Mr. Berger for management boards in Nunavut. To get the timing in perspective, INAC'S press release of November 28 explains:

These new investments are the result of a consensus on appropriate levels of funding for Nunavut's boards achieved in January 2006 among the Government of Canada, Nunavut Tunngavik Incorporated, and the Government of Nunavut.

This is almost two years after consensus had been reached; more than two years since the conciliator's interim report in August 2005; and four years after the expiry of the implementation contract.

To assist further with perspective, this funding is for management boards with responsibilities for the management of Nunavut's environment, including reviewing and approving development proposals. These boards are the Nunavut Wildlife Management Board, the Nunavut Impact Review Board, the Nunavut Planning Commission and the Nunavut Water Board. These boards carry out government responsibilities associated with northern resource development. Does it make sense for government to keep them cash-starved when they have important responsibilities to perform? Efficient, expeditious professional boards require adequate, stable financing to meet obligations in a way that benefit industry, government and beneficiaries. Should we not make a go of it? Are these boards not carrying out government responsibilities?

Minister Strahl, in his November 28 press release, stated:

The boards have an important role to manage the increase in Nunavut's mineral exploration, land use activities, water licensing, as well as new challenges in wildlife management.

We agree, and we do not hold Minister Strahl responsible for these delays. He was only recently appointed to his position. The problem is much deeper than particular ministers or even particular governments. To repeat the words of Grand Chief Mukash, "We have been trying to get this deal for the last 32 years."

Our problem is reflective of the overall relationship between Aboriginal peoples and government in Canada.

I will mention another type of dispute. Under the Nunavut Land Claims Agreement, there is a requirement for governments — federal and territorial — to develop a

En 2005, l'ex-juge Thomas Berger a été nommé conciliateur dans le dossier. La NTI a approuvé ses rapports provisoires et final. En décembre 2006, la NTI a entamé l'action en justice dont j'ai parlé plus tôt.

Le mois dernier, une autre mesure limitée a été prise. Le gouvernement a annoncé qu'il allait financer les commissions de gestion du Nunavut conformément à la recommandation de M. Berger. Pour que vous saisissiez bien les délais d'action dont il est question, voici un extrait du communiqué de presse du MAINC du 28 novembre :

Ces nouveaux investissements sont le résultat d'un consensus sur les niveaux de financement appropriés pour les commissions du Nunavut qui a été établi en janvier 2006 par le gouvernement du Canada, la Société Nunavut Tunngavik Incorporated et le gouvernement du Nunavut.

C'est presque deux ans après l'établissement du consensus; plus de deux ans depuis que le conciliateur a produit son rapport provisoire en août 2005, et quatre ans après la fin du contrat de mise en œuvre.

Pour donner une idée encore, disons que le financement est prévu pour des commissions ayant des responsabilités à l'égard de la gestion de l'environnement du Nunavut, notamment l'examen et l'approbation des projets de développement. Il s'agit du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, de la Commission d'aménagement du Nunavut et de l'Office des eaux du Nunavut. Les organisations en question se chargent d'assumer les responsabilités du gouvernement sur le plan du développement des ressources du Nord. Est-il logique que le gouvernement les affame sur le plan financier alors qu'elles ont d'importantes responsabilités? Pour que les conseils et commissions puissent faire un travail efficace et rapide, il faut un financement adéquat et stable. Cela permettrait de s'acquitter de ses obligations d'une manière qui profite à l'industrie, au gouvernement et aux bénéficiaires. Ne nous faudrait-il pas essayer cela? Les organisations en question ne sont-elles pas chargées d'exécuter les responsabilités du gouvernement?

Dans le communiqué du 28 novembre, le ministre Strahl déclare :

Les commissions jouent un rôle important pour ce qui est de l'administration des activités accrues d'exploration minière et d'utilisation des terres et de l'eau, ainsi que des nouveaux défis liés à la gestion de la faune.

Nous sommes d'accord, et nous ne tenons pas le ministre Strahl responsable des retards à cet égard. Il n'a été nommé à son poste que récemment. Le problème est plus profond : ce n'est pas qu'un ministre ou même un gouvernement particulier qui est en cause. Pour reprendre les mots du grand chef Mukash, « Cela fait 32 ans que nous essayons de nous entendre là-dessus. »

Notre problème est emblématique de relations globales entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada.

Je vais invoquer un autre type de différend. Sous le régime de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, les gouvernements — fédéral et territorial — doivent mettre au point

contracting policy in consultation with NTI. With the Government of Nunavut this has been done, despite occasional disagreements. With the Government of Canada, 14 years after the Nunavut agreement was signed, we have still to reach agreement on such matters, with the exception of our agreement with the Department of National Defence on the cleanup of old DEW Line sites.

Honourable senators, we are aware of the important work this committee has done recently in areas such as specific claims and Aboriginal economic development. A voice such as yours, knowledgeable of government but independent, could play an important role in shifting the approach to claims implementation.

Honourable senators, the coalition seeks your help in regards to the following need:

The Land Claims Agreements Coalition calls upon Canada to honour the spirit, intent and broad socio-economic objectives of all modern land agreements — and thereby ensure the development and inclusion of Aboriginal peoples in this modern, thriving country called Canada.

Your committee can help meet this need by examining in detail the implementation process for modern treaties. In particular, we ask you to examine, and to provide recommendations in the form of a special report, the following points: ensuring that the Crown's obligations under land claims agreements are effectively implemented; establishing an effective machinery of government to undertake the implementation responsibilities; an independent implementation review body separate from INAC and reporting directly to Parliament; and a financial management system that does not place claims agreements in mutual competition or in competition with other government objectives but meets the Crown's solemn obligations consistent with the spirit and intent of these agreements.

The Chair: Thank you, gentlemen. I can recall years back, and I imagine Senator Sibbeston might have been at the table at this committee with me, when the Cree-Naskapi were before us saying that implementation was one of the major stumbling blocks. That situation has obviously exacerbated itself, and the Auditor General's report reinforces exactly what you are saying.

It is under the wise leadership of the committee members that we must decide which areas to study. We have been considering two areas: consultation and implementation.

une politique des marchés en consultant la NTI. Cela s'est fait dans le cas du gouvernement du Nunavut, malgré des différends survenus à l'occasion. Quant au gouvernement du Canada, 14 ans après la conclusion de l'accord du Nunavut, nous ne nous sommes toujours pas entendus sur ces questions, exception faite de l'entente conclue avec le ministère de la Défense nationale concernant le nettoyage des vieilles stations du réseau DEW.

Honorables sénateurs, nous sommes au courant du travail important que votre comité a accompli récemment à certains égards, notamment l'étude de revendications particulières et le développement économique chez les Autochtones. Un point de vue comme le vôtre, celui d'un comité qui connaît le gouvernement mais demeure indépendant, pourrait se révéler un facteur important qui ferait évoluer l'approche de mise en œuvre des accords en matière de revendications.

Honorables sénateurs, la coalition sollicite votre aide en rapport avec la question suivante :

La Coalition pour une entente de règlement des revendications territoriales invite le Canada à honorer l'esprit, l'intention et les objectifs socio-économiques d'ordre général de toutes les ententes modernes sur les revendications foncières — de manière à assurer le développement et l'inclusion des peuples autochtones dans ce pays moderne et prospère qui s'appelle Canada.

Votre comité peut nous aider à répondre aux besoins ainsi énoncés en examinant de manière approfondie le processus de mise en œuvre des traités modernes. Nous vous demandons en particulier d'examiner la situation en rapport avec les points suivants, tout en formulant des recommandations sous la forme d'un rapport spécial à ce sujet : s'assurer que la Couronne met bel et bien en œuvre les éléments voulus pour s'acquitter de ses obligations en matière d'ententes sur les revendications foncières; établir des mécanismes bureaucratiques efficaces pour prendre en charge les responsabilités en question; créer un organisme d'examen indépendant du MAINC, qui soit directement comptable au Parlement; et établir un système de gestion des finances qui ne met pas les ententes en matière de revendications en concurrence entre elles ou avec d'autres objectifs du gouvernement, mais qui fait que la Couronne honore ses obligations solennelles d'une manière qui soit conforme à l'esprit et à l'intention des accords ainsi conclus.

Le président : Merci, messieurs. Je me souviens que, il y a bien des années de cela — et j'imagine que le sénateur Sibbeston pouvait être au comité avec moi à ce moment-là —, les Cris et les Naskapis nous déclaraient que la mise en œuvre était l'un des grands obstacles. La situation s'est manifestement aggravée, et le rapport de la vérificatrice générale corrobore vos dires.

Les membres du comité doivent faire preuve de sagesse et déterminer quels sont les champs d'étude que nous allons choisir. Nous nous sommes penchés sur deux questions : la consultation et la mise en œuvre.

Senator Sibbeston and I have been around this committee for quite a while. I will open up with Senator Sibbeston to ask whatever questions he may. I do have a question but I will ask it after Senator Sibbeston's.

Senator Sibbeston: When I became a senator seven or eight years ago, the first land claims agreement we had before us was the Nisga'a. It is disappointing to see problems arising, because when these land claims are made and there is an agreement by all the parties, there is a great deal of hope and enthusiasm for the future; then a number of years later problems begin to arise. Last spring and winter we were dealing with specific claims. Specific claims deal with the whole issue of historic grievances that have occurred with treaties. I see this as a modern specific claims problem that is beginning to arise. Treaties have been made, and already not even 10 years into the agreement, there are beginning to be problems. I think it is serious. I do not know whether the federal government is all to blame or whether any of the claimants are ever partly to blame for this problem, but obviously there is a real problem with the federal government's not coming through with the terms of the agreement.

I will ask this of both Mr. McKay and Mr. Kunuk, or their counsel: I suspect the general terms of the agreement are complied with — the general transfer of lands and resources and the monies to be provided to the claimants under the agreement — and there must be a different level of the terms of the agreement that are not being complied with. What is it? What kinds of provisions are not being complied with by the Crown?

Mr. McKay: I will begin with the Nisga'a perspective and invite Mr. Aldridge to supplement. I want to specify to the committee that the Nisga'a are not unhappy with the land claims agreement that we signed with the federal government and the Province of B.C. We are quite happy with the terms of our final agreement. Of course, it goes without saying that those opportunities for the Nisga'a represent decades of hard work, sacrifice and compromise. We do not have any problem at all, honourable senators, with the terms of that agreement.

As we fast approach our eighth year in the implementation of those opportunities, we have a problem with the way the Government of Canada in particular chooses to implement those important opportunities in the agreement. That is why, as a member of the Land Claims Agreements Coalition, we are advocating for the Government of Canada to develop a national policy on implementation that will be more effective in assisting all parties to modern land claims agreements to implement those agreements.

Le sénateur Sibbeston et moi-même oeuvrons au comité depuis un bon moment déjà. Je vais ouvrir la période de questions en faisant appel au sénateur Sibbeston, que j'invite à poser toute question qu'il veut bien poser. J'ai moi-même une question à poser, mais je le ferai après l'intervention du sénateur Sibbeston.

Le sénateur Sibbeston : Quand je suis devenu sénateur il y a sept ou huit ans, la première entente sur une revendication territoriale que nous avons eu à regarder était celle des Nisga'a. Il est décevant de constater qu'il y a des problèmes qui se présentent, car là où une revendication territoriale se règle et que toutes les parties s'entendent, c'est la source d'un grand espoir et d'un grand enthousiasme face à l'avenir; puis, plusieurs années plus tard, des problèmes commencent à faire surface. Au printemps et à l'hiver, nous nous occupons de revendications particulières. Les revendications particulières qui existent portent sur l'ensemble des griefs historiques liés aux traités. Je vois ici un problème précis qui se présente en ce qui concerne une entente moderne sur une revendication. On a conclu des traités et, même si cela ne fait pas encore dix ans, il commence à y avoir des problèmes. Je crois que c'est une question grave. Je ne sais pas si le gouvernement fédéral est entièrement à blâmer ou si l'un des demandeurs est jamais à blâmer à ce sujet, mais, évidemment, il y a un problème réel qui tient au fait que le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas des obligations que lui confère l'entente.

Je vais poser la question à M. McKay et à M. Kunuk en même temps, sinon à leur avocat-conseil : je soupçonne que, de manière générale, les ententes sont respectées — pour le transfert général des terres et des ressources, et des sommes d'argent qui doivent être versées aux demandeurs d'après l'accord conclu — et ça doit être à un niveau différent que les conditions de l'entente ne sont pas respectées. À quel niveau est-ce? Quels sont les genres de dispositions que la Couronne ne respecte pas?

M. McKay : Je vais commencer par présenter les choses du point de vue des Nisga'a, puis j'inviterai M. Aldridge à faire des observations supplémentaires. Je souhaite préciser au comité que les Nisga'a ne sont pas malheureux de l'entente sur les revendications territoriales que nous avons signée avec le gouvernement fédéral et la province de la Colombie-Britannique. Nous sommes tout à fait heureux des conditions de l'accord final. Bien entendu, il va sans dire que les occasions dont il est question représentent pour les Nisga'a des décennies de travail acharné, de sacrifices et de compromis. Honorables sénateurs, les conditions de l'accord ne nous posent aucun problème.

Tandis que nous approchons rapidement du terme de la huitième année de mise en œuvre des occasions en question, disons que nous ne sommes pas d'accord avec la façon dont le gouvernement du Canada en particulier choisit de mettre en œuvre les occasions importantes qui figurent dans l'accord. C'est pourquoi, à titre de membres de la Coalition pour une entente de règlement des revendications territoriales, nous préconisons que le gouvernement du Canada adopte une politique nationale de mise en œuvre qui sera plus efficace quand il s'agit d'aider toutes les parties aux accords modernes de règlement des revendications territoriales à mettre en œuvre les accords.

On the point that the honourable senator raises, it is not productive for us to sit around after we identify a point of frustration or challenge and try to figure out who is to blame. That will serve no purpose. We are all to blame. We all signed that agreement. If the Government of Canada and the Government of British Columbia are as serious as the Government of the Nisga'a Nation is in meeting those obligations, we will then accept our fair share of responsibility when challenges have not been met to the satisfaction of the people — I dare say the people that those agreements are meant to provide opportunities to, and that is the Nisga'a Nation directly and indirectly all citizens of Canada and British Columbia.

Jim Aldridge, Legal Counsel, Nisga'a Nation: By and large, the Government of Canada fulfills the narrow legal obligations that are set out in the treaties. When the Government of Canada fails to do so, then the Aboriginal signatory of course has the option of litigation. Litigation has happened. It has happened in the James Bay and Northern Quebec Agreement and has happened, as indicated in the opening comments, with our colleagues in Nunavut.

To answer the question that was asked by Senator Sibbeston, part of the frustration that coalition members find is that the Government of Canada is singularly concerned with merely fulfilling what it calls the obligations, the narrow, technically-defined legalistic obligations — what they have to do — and is not sufficiently concerned, as the Auditor General pointed out, with working to achieve the overall broad objectives of the entire agreement.

We have tried to explain it in other forums at different times by saying that the subject of implementation defines the relationship and the attitude towards the relationship. That is the best method I have found of explaining in a few words the different ways this is looked at.

By and large, from the Aboriginal signatory side, entering into a land claims agreement is analogous to entering into a marriage: working out respective roles and responsibilities, communicating and sharing in order to have a happy and prosperous life together. Whereas from the Government of Canada's side, it seems, on the contrary, to be regarded more as a divorce: we work out an agreement, we divide up the assets, we determine the monthly or annual payments and ask what exactly do I have to do and not a penny more in order to avoid being sued or seeing each other any more than we have to.

Obviously, that analogy puts it in stark terms, but that is the kind of cultural or attitudinal difference we are trying to get at through promoting a new federal policy.

The Chair: I am not sure about your analogy, because 50 per cent of marriages end in divorce. I would hope we could do better than that!

À propos de la question que soulève l'honorable sénateur, il n'est pas productif pour nous de nous installer et d'essayer, après avoir cerné une question où il y a frustration sinon un défi à relever, de déterminer à qui revient la faute. Cela ne serait pas utile. Nous sommes tous à monter du doigt. Nous avons tous signé l'accord en question. Si le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique tiennent tout autant que le gouvernement de la Nation Nisga'a à respecter leurs obligations, nous accepterons alors notre juste part de la responsabilité, là où les défis n'ont pas été relevés à la satisfaction des gens — j'ose dire les bénéficiaires des occasions prévues dans les accords en question, c'est-à-dire la nation nisga'a, directement, et les citoyens du Canada et de la Colombie-Britannique, indirectement.

Jim Aldridge, avocat-conseil, Nation Nisga'a : De manière générale, le gouvernement du Canada s'acquitte des obligations juridiques strictes qui figurent dans les traités en question. Quand le gouvernement du Canada omet de le faire, le signataire autochtone a bien entendu la possibilité d'intenter une action en justice. Cela s'est déjà fait. Ça s'est fait dans le cas de la Convention de la baie James et du Nord québécois et, comme nous l'avons dit dans notre déclaration préliminaire, cela s'est fait dans le cas de nos collègues au Nunavut.

Pour répondre à la question posée par le sénateur Sibbeston, la frustration que constatent les membres de la coalition provient en partie du fait que le gouvernement du Canada tient d'abord et avant tout à respecter uniquement ce qu'il qualifie d'obligations, les obligations étroites et légalistes en termes techniques — ce qu'il doit faire — et qu'il ne se soucie pas suffisamment, comme la vérificatrice générale l'a souligné, de travailler à la réalisation des objectifs d'ensemble de l'accord dans son intégralité.

Nous avons essayé d'expliquer cela à d'autres tribunes, à divers moments, en affirmant que la question de la mise en œuvre définit la relation et l'attitude affichée à l'égard de la relation. C'est la meilleure méthode que j'aie pu trouver pour expliquer en quelques mots les différentes façons de regarder la question.

De manière générale, du côté du signataire autochtone, conclure un accord sur une revendication foncière est comme contracter un mariage : il faut définir les rôles et responsabilités de chacun, communiquer et échanger pour se donner ensemble une vie heureuse et prospère. Cependant, du côté du gouvernement du Canada, au contraire, ça semble être perçu davantage comme un divorce : nous établissons une entente, nous divisons les biens, nous déterminons les paiements mensuels ou annuels, et nous nous demandons ce que nous devons faire exactement, sans verser un cent de plus, pour éviter d'être poursuivis en justice ou de côtoyer l'autre plus qu'il ne le faut.

Évidemment, l'analogie est tranchée, mais voilà le genre de différence d'attitude ou de culture avec laquelle nous composons en essayant de promouvoir une nouvelle politique fédérale.

Le président : Je ne suis pas sûr de la justesse de l'analogie : 50 p. 100 des mariages finissent en divorce. J'espère que nous allons faire mieux!

Mr. Kunuk: To add to my colleague's comments, the Inuit gave up their Aboriginal title to the land in exchange for \$1.4 billion, with the last payment being made in May of this year. The Government of Canada got what they wanted, 80 per cent of our land. We surrendered our Aboriginal rights to the land, and we are still waiting for many implementation issues that the Government of Canada has not settled. We have identified 39 breaches in our lawsuit.

Another example of how the Government of Canada is not moving arises in article 23, which deals with training and employment. The Inuit employment rates for the Government of Canada in Nunavut and the Government of Nunavut should be at the representative level of 85 per cent. The Government of Nunavut finally reached 50 per cent this past fall, and the Government of Canada rate went from 41 per cent last year to 37 per cent this year. A pre-employment training plan for the Government of Canada still has not been identified. The Government of Nunavut completed their Inuit employment plans in 1989, when the office handed over responsibilities to the premier and his government.

When Aboriginal programs are introduced by the Government of Canada, in most cases Inuit in Nunavut are excluded from those programs, such as housing, even though article 2 of our agreement says that just because we have this agreement, we should not be excluded from other Aboriginal programs. We lose out on many socio-economic opportunities because of the low Inuit employment rate in Nunavut within the Government of Canada and the Government of Nunavut.

The PricewaterhouseCoopers report identified that Inuit in Nunavut have lost at least \$65 million in opportunities over the past 10 years because the governments of Canada and Nunavut continue to recruit non-Inuit people from the South. These are actual costs that were studied; they are not numbers taken from the air.

We have another big frustration with respect to the agreement. It says that five years after signing the Nunavut Land Claims Agreement, the Government of Canada should sign off Inuit impact and benefit agreements for conservation areas, and that has not been done yet.

We continue to encounter different barriers with the Government of Canada. They say that they will work on it. They go to the Treasury Board Secretariat or Indian and Northern Affairs Canada or other departments. It is like calling one department that says that is not our responsibility, go to this department. You go to that department, and they send you to yet another department. That is why, with respect to Mr. McKay's opening remarks and the points he made, we feel INAC should not be the main gate in dealing with implementation issues.

M. Kunuk : Pour ajouter aux observations de mon collègue, je dirais que les Inuits ont renoncé à leur titre foncier ancestral en échange de 1,4 milliard de dollars, le dernier paiement ayant été versé en mai, cette année. Le gouvernement du Canada a eu ce qu'il voulait, soit 80 p. 100 de nos terres. Nous avons laissé filer les droits que nous avons en tant qu'Autochtones sur les terres, et nous attendons toujours que se règlent bon nombre des questions de mise en œuvre que le gouvernement du Canada n'a pas réglées. Nous relevons 39 violations dans notre action en justice.

Autre exemple de l'inaction du gouvernement du Canada : l'article 23, qui traite de formation et d'emploi. Le taux d'emploi chez les Inuits au gouvernement du Canada, au Nunavut, et au gouvernement du Nunavut lui-même devrait s'élever au taux représentatif de 85 p. 100. Le gouvernement du Nunavut a enfin atteint les 50 p. 100 cet automne, alors que le taux au gouvernement du Canada est passé de 41 p. 100, l'an dernier, à 37 p. 100, cette année. Il n'existe toujours pas de plan de formation préalable à l'emploi au gouvernement du Canada. Le gouvernement du Nunavut a mis la dernière main à ses plans d'emploi pour les Inuits en 1989, au moment où le bureau a remis les responsabilités entre les mains du premier ministre et de son gouvernement.

Lorsque le gouvernement du Canada lance un programme pour Autochtones, dans la plupart des cas, les Inuits du Nunavut en sont exclus. C'est le cas notamment des programmes de logement, même si l'article 2 de notre accord précise que, même si l'accord existe, nous ne devrions pas être exclus des autres programmes conçus pour les Autochtones. Nous perdons de nombreuses occasions socioéconomiques du fait que le taux d'emploi des Inuits est peu élevé au Nunavut en ce qui concerne le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut.

Selon le rapport de PricewaterhouseCoopers, les Inuits du Nunavut ont perdu au moins 65 millions de dollars en occasions ratées depuis dix ans du fait que les gouvernements du Canada et du Nunavut continuent de recruter des non-Inuits provenant du Sud. Ce sont les coûts réels qui ont fait l'objet de l'étude; ce ne sont pas des statistiques prises dans les airs.

Il y a pour nous une autre grande source de frustration en rapport avec l'accord. Il y est dit que cinq ans après la signature de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, le gouvernement du Canada doit signer des accords touchant les répercussions et les avantages pour les Inuits des aires de conservation, ce qui n'a pas encore été fait.

Nous continuons à faire face à différents obstacles du côté du gouvernement du Canada. Les responsables fédéraux disent qu'ils vont régler le problème. Ils s'adressent au Secrétariat du Conseil du Trésor ou au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ou à un autre ministère. Vous appelez un ministère, où on vous dit : ce n'est pas notre responsabilité, appelez donc l'autre ministère. Vous appelez l'autre ministère, et on vous envoie encore à un autre ministère. C'est pourquoi, et je fais allusion à la déclaration préliminaire de M. McKay et aux questions qu'il a soulevées, selon nous, le MAINC ne devrait pas être le principal interlocuteur pour les questions de mise en œuvre.

The Chair: I think Mr. McKay said that INAC claims they are not responsible for implementation. Did I hear that correctly? If so, can you tell us who is responsible?

Senator Peterson: I need some clarification. You both said you are happy with the agreements because you signed them, yet they go back to 1993 and 2000, and there is a list of others that go back to 1975. Implementation seems to be the problem, and you say it should not be INAC's responsibility. Do you have any suggestions or ideas as to who should be responsible? What should the structure be in order to move this forward and obtain a template and timelines where you can define issues?

Mr. Aldridge: One proposal put forth by the coalition is that the body responsible for implementation should have some sort of central agency function.

Currently, part of the frustration is that the Department of Indian and Northern Affairs Canada, even when it is trying its hardest and doing its best to bring about the objectives of the agreement, is often frustrated when it arrives at other departments to find that it has insufficient clout with the other departments. The other departments consider it to be INAC's agreement and not theirs, as opposed to what we say, which is that it is with the Crown in the right of Canada.

Other departments that have budgets for programs that could be made part of a self-government agreement say that they cannot do so because there are authority problems, since their programs were not designed for a land claims agreement.

While we do not pretend to have a magic bullet, what has been proposed is a machinery of government issue that would elevate the power of those responsible for implementation to a point where they command the attention of other departments. To the best of our knowledge, that would be a central agency function.

However, we proposed something separate from that. One of our four points is that there should also be some sort of a body responsible for assessing the achievement of the objectives of the agreement and reporting back to Parliament and to the parties on that. If objectives are not being achieved adequately, at least there would be a study and someone would know where the responsibility lies. As alluded to previously, which one of the parties needs to do something differently? Do all of the parties need to do something differently? That is the body we say could be housed, for example, within the Auditor General's department. That would be a different sort of body than the one that would be responsible for implementation.

Senator Peterson: You are saying it would definitely be out of INAC and tied to the Auditor General, who seems to understand what is not being done?

Le président : Je crois que M. McKay a affirmé que le MAINC ne se dit pas responsable de la mise en œuvre. Ai-je bien entendu? Si tel est le cas, pouvez-vous nous dire qui est responsable?

Le sénateur Peterson : J'aimerais avoir une précision. Vous avez affirmé tous les deux être heureux de l'accord que vous avez signé; néanmoins, les accords remontent à 1993 et à 2000, et il y a une liste d'autres cas qui remontent à 1975. La mise en œuvre semble être le point qui achoppe, et vous dites que ça ne devrait pas être la responsabilité du MAINC. Avez-vous des idées ou des suggestions quant à savoir qui devrait être responsable? Quelle est la structure qu'il faudrait pour faire progresser les choses et obtenir un modèle et des délais pour que vous puissiez définir les enjeux?

M. Aldridge : La coalition propose entre autres que l'organisme responsable de la mise en œuvre soit un organisme central quelconque.

À l'heure actuelle, la frustration éprouvée tient en partie au fait que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, même lorsqu'il s'applique et fait de son mieux pour que se réalisent les objectifs de l'accord, éprouve lui-même de la frustration devant d'autres ministères auxquels il a affaire, sur lesquels il n'a pas une influence suffisante. Dans les autres ministères, on estime que c'est l'accord du MAINC et pas le leur, alors que nous, nous disons que c'est l'accord de la Couronne du chef du Canada.

D'autres ministères ayant un budget pour des programmes pourraient contribuer à l'entente sur l'autonomie gouvernementale, mais les responsables affirment qu'ils ne peuvent le faire en raison de problèmes de partage des compétences, leurs programmes n'étaient pas conçus pour un accord sur une revendication foncière.

Nous ne prétendons pas avoir une solution miracle au problème, mais nous proposons un mécanisme administratif qui relèverait le pouvoir des personnes responsables de la mise en œuvre au point où elles pourraient obtenir que les autres ministères les écoutent. Au mieux de notre connaissance, c'est une fonction qui relèverait d'un organisme central.

Tout de même, nous proposons quelque chose de distinct. Un de nos quatre points, c'est qu'il devrait y avoir un organisme quelconque qui aurait pour responsabilité de déterminer si les objectifs de l'accord ont été atteints et de faire rapport au Parlement et aux parties. Si les objectifs ne sont pas atteints, tout au moins, il y aurait une étude, et quelqu'un saurait à qui revient la responsabilité. Nous y avons déjà fait allusion : laquelle des parties doit procéder différemment? Toutes les parties doivent-elles procéder différemment? Il s'agit de l'organisme qui pourrait avoir son siège, par exemple, selon nous, au bureau du Vérificateur général. Cet organisme serait différent de celui qui serait responsable de la mise en œuvre.

Le sénateur Peterson : Vous dites que ce ne serait certainement pas au MAINC et que ce serait lié au Vérificateur général, qui semble comprendre ce qui ne se fait pas?

Mr. Aldridge: Yes. We are proposing something like the Auditor General's department, for the assessment of the achievement of objectives.

We have wanted to enter into a discourse with the Government of Canada to explore options to find out what might work most effectively. It would be inaccurate to say that there is a hard and fast opinion on the part of all coalition members as to precisely what structure should replace INAC, or whether INAC should be enhanced.

Senator Peterson: We certainly need something.

Senator Hubley: I would like to follow in the same vein of questioning that Senator Peterson has begun. You did invite the Senate to do a special report. In order to do that, we would have to be very clear on exactly what body you feel will have the authority, the funding and the accountability to do that work. I think, perhaps, that is why the question has begun at that point.

Taking that a little bit farther, do you feel the solution is in yet another body? Are we not perhaps taking the responsibility away from where it should be and, instead of holding them accountable, setting up another body which we will then have to look to for the same type of accountability if a problem should arise? That is my first question.

You suggested that the national policy for implementation should be looked at. I am wondering if the footprint is clear enough to do that type of work. I wonder also whether each of these treaties has the same implementation process. Could we compare one to the other to find out which is the best process?

John Merritt, Constitutional and Legislative Advisor, Nunavut Tunngavik Inc.: I have been involved in the day-to-day efforts to try to implement a land claims agreement. All of us at this table have experienced frustration in that exercise in the various parts of the country.

The Nunavut Land Claims Agreement was signed back in 1993 in the name of the Crown in right of Canada. It has constitutional status. Prime Minister Mulroney signed it at a well-publicized public event in Nunavut with most the population of Nunavut watching and absorbing. It was ratified by Parliament. Clearly, it was launched at a level that suggested that the good faith of the country was being pledged to the Inuit in exchange for this agreement. You may describe it as a type of cohabitation agreement or marriage. In any event, the Inuit, who have lived in Canada for thousands of years, were entering into a very solemn understanding with the representatives of the people of Canada as a whole. The sovereignty of Canada has been pledged to the fulfillment of that agreement.

M. Aldridge : Oui. Nous proposons quelque chose qui s'apparente au bureau du Vérificateur général, pour déterminer si les objectifs sont atteints.

Depuis un certain temps, nous voulons engager un dialogue avec le gouvernement du Canada pour explorer les options qui seraient peut-être les plus efficaces. Il serait faux d'affirmer que tous les membres de la coalition ont une opinion nette et tranchée sur ce à quoi devrait ressembler précisément la structure destinée à remplacer le MAINC, si tant est que ce n'est pas le MAINC qui devrait simplement être amélioré.

Le sénateur Peterson : Il faut certainement faire quelque chose.

Le sénateur Hubley : Par mes questions, je voudrais creuser le même sillon que le sénateur Peterson a commencé à creuser. Vous avez bien invité le Sénat à préparer un rapport spécial. Pour faire cela, il faudrait que nous sachions très clairement quel est le genre d'organisme qui devrait être chargé selon vous du pouvoir d'agir, du financement et de la responsabilité dont s'accompagne le travail en question. Je crois que c'est pour cela, peut-être que la question a commencé à ce point-là.

Si on pousse ça un peu plus loin, pensez-vous que la solution, c'est de créer encore un nouvel organisme? Est-ce que, en faisant cela, nous n'éloignons pas la responsabilité de l'organisation qui devrait la porter, et, plutôt que de la responsabiliser, est-ce que nous ne faisons pas que créer un nouvel organisme duquel nous devons espérer la même responsabilité si un problème survient? C'est ma première question.

Vous avez dit qu'on devrait examiner la possibilité d'élaborer une politique nationale de mise en œuvre. Je me demande si l'empreinte est suffisamment bien définie pour ce genre de travail. Je me pose également la question de savoir si chacun de ces traités s'assortit du même processus de mise en œuvre. Pourrions-nous comparer l'un et l'autre pour déterminer quel est le meilleur processus?

John Merritt, conseiller constitutionnel et législatif, Nunavut Tunngavik Inc. : J'ai participé aux efforts déployés au jour le jour pour mettre en œuvre les accords sur les revendications territoriales. Cet exercice a été une source de frustration pour tous les gens ici présents dans les différentes parties du pays.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été signé en 1993 au nom de la Couronne du chef du Canada. Il a un statut constitutionnel. Le premier ministre Mulroney l'a signé dans le cadre d'un événement public fortement médiatisé qui s'est déroulé au Nunavut, sous le regard attentif de la majeure partie de la population du territoire. L'accord a été ratifié par le Parlement. Il est clair que l'attention accordée à la conclusion de cet accord a donné à croire que le gouvernement garantissait aux Inuits qu'il était de bonne foi en échange de leur signature au bas du document. On pourra décrire cet accord comme une sorte d'entente de cohabitation ou de mariage. Quoi qu'il en soit, les Inuits, qui sont établis ici depuis des millénaires, concluaient à ce moment-là une entente solennelle avec la nation canadienne. Au nom de sa souveraineté, le Canada a promis de respecter cette entente.

Now, not very long afterward, as my colleague has mentioned, the Department of Indian and Northern Affairs Canada has walked away from the negotiations attempting to implement the agreement. A fine conciliation report done by a former judge in British Columbia sits unimplemented, notwithstanding that it has been endorsed by Nunavut Tunngavik Incorporated.

On a day-to-day basis, when we point this out, we wind up in endless discussions with INAC officials who are very low on the totem pole and who say they do not have mandates to act. There may be a variety of ways to fix this situation in an institutional sense, but I would suggest that the honour of the Crown, the honour of the country is not being discharged in a way that is effective. Nor will this path avoid the inevitable parade, if not landslide, of court cases and standoffs — the next generation of specific claims, as Senator Sibbeston suggested. This is not a workable situation.

The coalition as a group does not claim to be experts on the machinery of government. We know there might be a variety of ways for the Government of Canada to reconfigure itself to achieve better results. We know that trying to isolate this as a minor adjunct at a low level of one department will not deliver the coordinating solutions, the bureaucratic energy or the political oversight required.

Senator Dallaire: Coming from the Province of Quebec, I remain perplexed. We have spent so much effort trying to resolve historical differences between the European Canadians and natives. The issue is so well documented and monitored, and politically it is kept at the forefront of our attention. Therefore, I am consternated by how natives seem to fall off the radar screen regularly, and I am concerned that nations living within the sovereign territory of Canada do not seem to attract commitment on the part of the government.

Are you facing a group of people who are saying it will cost too much? Is it a bottom-line issue in that the government is trying to get out of doing its responsibilities on the one side or simply trying to low-ball everything and saying it is cheaper to go the legal route than to actually pay this stuff out? Are you hearing that it is a cash crunch problem?

Mr. Aldridge: It would be wrong to suggest that that is the major driving force, but certainly it is a part of it.

Let me give you a couple of illustrations. Under the Nisga'a agreement, which we are able to speak about, there is a commitment, a treaty obligation on all of the parties to negotiate and seek to reach agreement every five years on a fiscal financing agreement. We are currently in year seven of our five-year fiscal financing agreement, and the federal officials with whom we meet tell us they have no mandate to put any money on

Cependant, peu de temps après, comme mon collègue l'a mentionné, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada a abandonné les négociations dans le cadre desquelles on tentait de mettre en œuvre l'accord. Un rapport de conciliation bien fait qu'a rédigé un ancien juge de la Colombie-Britannique repose sur une tablette, malgré le fait que Nunavut Tunngavik Incorporated l'ait appuyé.

Au quotidien, lorsque nous rappelons cela, nous nous perdons en discussions avec des fonctionnaires d'AINC situés très bas sur le totem et qui disent ne pas avoir le mandat nécessaire pour agir. Il y a peut-être toutes sortes de façons de régler le problème du point de vue institutionnel, mais je dirais que la Couronne, le pays, ne s'acquitte pas de son devoir d'honneur de façon efficace. Cette façon de faire les choses ne va pas non plus permettre d'éviter l'inévitable pluie, sinon le déluge, de poursuites judiciaires et d'impasses — la prochaine génération de revendications spécifiques, comme le sénateur Sibbeston l'a dit. La situation est sans issue.

Le groupe que forme la coalition ne prétend pas être spécialiste de la machine gouvernementale. Nous savons qu'il y a de multiples possibilités de reconfiguration du gouvernement du Canada pour lui permettre d'obtenir de meilleurs résultats. Nous savons qu'une tentative visant à isoler un petit élément à un niveau peu élevé d'un ministère ne va pas permettre d'obtenir la coordination, l'énergie bureaucratique et l'orientation politique nécessaires.

Le sénateur Dallaire : Comme je viens du Québec, je demeure perplexe. Nous avons déployé beaucoup d'efforts pour essayer de résoudre les problèmes liés à l'histoire des Canadiens d'origine européenne et des Autochtones. La question est très bien documentée et fait l'objet d'un bon suivi, et, sur le plan politique, elle demeure toujours à l'avant-plan. C'est pour cela que je suis consterné, parce que les Autochtones semblent sortir de l'écran radar souvent, et que je suis préoccupé du fait que des nations qui vivent sur le territoire souverain du Canada ne semblent pas en mesure d'obtenir un engagement de la part du gouvernement.

Êtes-vous confronté à un groupe de gens dont l'argument est que ça va coûter trop cher? Au fond, le gouvernement n'essaie-t-il pas d'échapper à ses responsabilités, d'une part, ou simplement de tout réduire au minimum, en disant qu'il coûte moins cher d'emprunter la voie juridique que de payer pour tout ça? Avez-vous entendu dire que c'était un problème de trésorerie?

M. Aldridge : Il serait injuste de dire que c'est le facteur principal, mais c'est sûr que ça en fait partie.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples. Dans le cadre de l'Accord niska'a, dont nous sommes en mesure de parler, il y a un engagement, une obligation découlant du traité pour toutes les parties de négocier et de conclure une nouvelle entente de financement budgétaire tous les cinq ans. L'entente actuelle en est à sa septième année, et les fonctionnaires fédéraux avec lesquels nous traitons nous disent qu'ils n'ont pas le mandat

the table. We do not even know if they are too low; there is nothing on the table in our negotiations after some two years past the five-year point.

You might think that is unusual. Our friends from NTI will correct me if I am wrong, but I believe they are three or four years past the expiry of their implementation contract, which plays an analogous role. Our colleagues in the Yukon tell us they are in year nine of their five-year fiscal transfer agreement. In all cases, part of the problem is having the negotiators even get a mandate to talk numbers.

There is a complexity there, and it would be unfair to blame all of this on INAC. INAC does not get a separate pot of money dedicated to the implementation and funding of land claims agreements. It is part of the machinery of government issues that our coalition gets lost in. It seems to us that at times they go cap in hand to other departments saying, "Can you scrape together some dollars from your departmental budget that we will put over into the fiscal financing agreement so we can fund the land claims agreements at no net additional cost to government?" By and large, the other departments respond by saying, "No, we do not have to and we are not going." We also hear that there are authority problems, and so on. INAC is left without the ability to bring these additional dollars to the table.

However, I am not sure whether it is an adequacy of dollars issue so much as an organizational problem and an issue of bringing about the understanding that the treaties are with the Crown, not with INAC.

Senator Dallaire: Do not let INAC off the hook. It is like saying that defence is the responsibility of the government but will be handled only by the Department of National Defence; we are talking about the Canadian government represented by that department.

The federal civil service functions within a methodology that is somewhat oriented to problem solving. It is like an engineering project: for instance, you have a truck that does not work any more because it is old. Therefore, a new truck is bought and they go through all the processes, including the purchase and the maintenance and training costs, and they solve the problem. They say, "We have a new truck so do not talk to me any more about trucks; we have solved the problem."

In the context of your comments, I do not get the sense that INAC is handling your negotiations as projects but rather as a kind of policy discussion and debate of a whole series of factors that ultimately might find the cash flow through a possible call to the central agencies to have a project funded eventually. It is not a logical process to go to Treasury Board for funding for a project that is an agreement to be implemented.

nécessaire pour fournir de l'argent. Nous ne savons même pas quelle est leur situation; les négociations ne mènent à rien, même si près de deux années se sont écoulées depuis le moment où l'entente devait être renouvelée.

Vous pensez peut-être que c'est une situation inhabituelle. Nos amis de NTI me corrigeront si je me trompe, mais je crois que leur contrat de mise en œuvre, qui joue un rôle analogue à notre entente de financement budgétaire, est expiré depuis trois ou quatre ans. Nos collègues du Yukon nous disent que leur entente de financement budgétaire, qui était valide pour cinq ans, en est à sa neuvième année. Dans tous les cas, le simple fait de demander aux négociateurs d'obtenir le mandat nécessaire pour parler des chiffres pose problème.

La situation est complexe, et il serait injuste de blâmer AINC pour tout ça. Le ministère n'a pas un budget réservé à la mise en œuvre et au financement des accords de revendications territoriales. C'est quelque part dans la machine gouvernementale que notre coalition se perd. Nous avons l'impression que les représentants demandent parfois respectueusement aux autres ministères de leur remettre quelques dollars de leur budget, pour qu'ils puissent les consacrer aux ententes de financement budgétaire et ainsi financer les accords de revendications territoriales sans qu'il y ait de coûts supplémentaires nets pour le gouvernement. En général, les autres ministères répondent qu'ils n'ont pas à le faire et qu'ils ne le feront pas. Nous entendons aussi dire qu'il y a des problèmes liés à l'autorité, et ainsi de suite. AINC demeure incapable de fournir cet argent supplémentaire.

Je ne suis pas sûr, cependant, qu'il s'agisse de la question d'une quantité suffisante de dollars; plutôt, le problème est d'ordre organisationnel et consiste à faire passer l'idée que les traités ont été conclus avec la Couronne, et non avec AINC.

Le sénateur Dallaire : Il ne faut pas déresponsabiliser AINC. Cela reviendrait à dire que la défense est la responsabilité du gouvernement, mais que c'est le ministère de la Défense nationale qui va s'en occuper tout seul; il s'agit du gouvernement canadien représenté par ce ministère.

La méthode de fonctionnement de la fonction publique fédérale est en quelque sorte axée sur la résolution de problèmes. C'est comme un projet d'ingénierie. Prenons par exemple un camion qui ne fonctionne plus parce qu'il est vieux. La fonction publique fait l'acquisition d'un nouveau camion et suit tout le processus, y compris les coûts d'achat, d'entretien et de formation, puis elle règle le problème. Les fonctionnaires disent : « Nous avons acheté un nouveau camion, alors ne nous parlez plus de camions; nous avons réglé le problème. »

D'après ce que vous avez dit, je n'ai pas l'impression que AINC traite vos négociations comme des projets; j'ai plutôt l'impression que le ministère les voit comme une espèce de débat sur les enjeux stratégiques liés à toute une série de facteurs qui peuvent éventuellement aboutir à un versement d'argent par l'intermédiaire peut-être des organismes centraux. S'adresser au Conseil du Trésor pour obtenir du financement pour un projet qui consiste en la mise en œuvre d'un accord n'est pas un processus logique.

Do you believe that INAC is ineffective in its role of bringing these projects forward to the government in order to get the funding and the resolution?

Mr. Aldridge: Yes.

Senator Dallaire: Should we not be looking at reforming INAC? We have been bent on trying to reform CIDA. CIDA and INAC have nowhere near the same budgets. We are freaking out about putting money into the international world, yet we have an agency or department that seems to be totally ineffective, but no one has suggested that INAC be reformed. Would you not acknowledge that there should be a fundamental reform to modernize INAC attitudinally and technically in its duties?

Mr. Aldridge: Speaking for ourselves, the logic is impeccable. Not all coalition members necessarily have the same view on whether the solution is to reform, enhance, give life to INAC, in the way that the senator has described, or whether it is beyond redemption and should be replaced by something else. That is a live question within the coalition. In fairness to our colleagues who are not here, we have to acknowledge that.

It would be unfair not to mention that INAC has engaged in a process with respect to approaches to implementation. They do not like to use the word "policy" for some reason. They will talk about a framework to address possible improvements and problems that may arise in implementation, and some such words.

They had a series of consultation meetings that were designed and established unilaterally. Members of the coalition participated in good faith in that exercise. As we speak, the summary session is happening across the street at the Conference Centre. Our other colleagues are attending that session to deal with INAC officials. However, it is akin to ships passing in the night, if I may say, because the coalition members are speaking the same language as the senator used in his comments on the need for a new policy, approach and attitudinal change to make this important, whereas government officials are talking about a means to improve communications between departments. Essentially, the government is suggesting bureaucratic solutions to streamline paper flow rather than suggesting a broad-reaching new approach like the one we hope this committee will study should it undertake this report.

Senator Dallaire: There is no doubt that there are matrix processes within the government, whereby several departments get together because they have a project to solve. However, if the initiator, or project director, does not have the cash line behind the project, then it is a waste of time because he has no authority. He could have statutory responsibilities but if he does not have a cash line behind the project, then there is no project — it does not

Trouvez-vous que AINC ne joue pas bien son rôle qui consiste à présenter ses projets au gouvernement pour obtenir des fonds et à régler les choses?

M. Aldridge : Oui.

Le sénateur Dallaire : Ne devrions-nous pas envisager de réformer le ministère? Nous avons mis l'accent sur une tentative de réforme de l'ACDI. Les budgets de l'ACDI et de AINC sont loin d'être les mêmes. Nous sommes obsédés par l'idée d'envoyer de l'argent un peu partout dans le monde, alors que l'un de nos organismes ou ministères semble totalement inefficace, mais personne n'a proposé de réformer AINC. Ne seriez-vous pas d'accord pour dire qu'on devrait transformer complètement AINC pour moderniser la façon dont le ministère s'acquitte de ses tâches, du point de vue de l'attitude et du point de vue technique?

M. Aldridge : À nos yeux, la logique est implacable. Ce ne sont pas tous les membres de la coalition qui sont du même avis quant à la question de savoir si la solution est la réforme, l'amélioration, la revitalisation d'AINC, comme le sénateur l'a décrit, ou si le ministère ne peut plus être sauvé et doit être remplacé par un autre organisme. C'est une question qui continue de donner lieu à des débats au sein de la coalition. Pour être équitables envers nos collègues qui ne sont pas ici aujourd'hui, nous devons l'admettre.

Il serait injuste de passer sous silence le fait que AINC s'est engagé dans un processus en ce qui concerne les démarches de mise en œuvre. Les gens là-bas n'aiment pas utiliser le mot « politiques », pour une raison ou pour une autre. Ils parlent plutôt d'un cadre servant à déterminer les points à améliorer et les problèmes qui peuvent découler de la mise en œuvre, et d'autres mots du genre.

Ils ont conçu et organisé une série de réunions de consultation de leur propre chef. Les membres de la coalition vont participer de bonne foi à cette activité. En ce moment même, la séance de compte rendu a lieu de l'autre côté de la rue, au Centre de conférences. Nos collègues assistent à cette séance pour discuter avec les fonctionnaires de AINC. Cependant, c'est un peu comme un dialogue de sourds, si je peux m'exprimer ainsi, puisque les membres de la coalition utilisent le même vocabulaire que le sénateur a utilisé tout à l'heure en ce qui concerne la nécessité d'une nouvelle politique, d'une nouvelle démarche et d'un changement d'attitude qui permettrait d'accorder plus d'importance au dossier, tandis que les fonctionnaires parlent d'un moyen d'améliorer la communication entre les ministères. En gros, le gouvernement propose des solutions bureaucratiques visant à rationaliser la circulation des documents plutôt que de proposer une nouvelle démarche générale comme celle que, nous l'espérons, le comité va étudier, s'il entreprend de rédiger ce rapport.

Le sénateur Dallaire : Il ne fait aucun doute qu'il y a au sein du gouvernement des processus enchevêtrés, dans le cadre desquels plusieurs ministères s'associent lorsqu'ils ont un projet à mettre à exécution. Cependant, si l'initiateur, ou le directeur de projet, n'a pas de budget, alors c'est une perte de temps, parce qu'il n'a pas de pouvoir. Il peut bien avoir certaines responsabilités découlant de la loi, s'il n'a pas le budget nécessaire pour appuyer le projet,

exist. They are already overcommitted trying to solve the funded projects, let alone something that does not even have a definition. It is some sort of an agreement, policy, reference that has a legal basis but not necessarily a tangible, practical one that I can define. Therefore, do you think that INAC should have a different methodology of funding in order to achieve some of these complex, omnibus projects that it faces?

Mr. Aldridge: Yes.

Senator Campbell: I am not proud to say that I know something about divorce, but, unfortunately, I do. Your description was very apropos. For the two years that I have been a member of this committee, I have been hearing the same thing. Quite frankly, I do not know why we are discussing INAC, period, because it is a nonentity. It has failed to move from the Dark Ages into society as we know it today. The department commands no respect, you say, so I do not know why the conversation should not be about how to replace INAC rather than change it. We need to start with an agency that actually wants to do something more than simply stay within that framework.

The bigger problem is that government needs a big attitude adjustment overall. Government cannot simply sign a document like the one before us or the Nisga'a agreement or other treaties and then just sit back and do nothing to implement the treaty until they are pushed to do so. How do we change the attitude of the government in this respect? It is not only this government but also previous governments. How far back does it go? It goes back at least to former Prime Minister Mulroney.

How do we go about changing that attitude? We hear the same thing day in and day out from every witness before this committee. How do we change that attitude? How do we make the government respect and understand that it is nation-to-nation we are talking about? Certainly, the government would never treat a foreign nation in this way, yet here within Canada they get away with it all the time. How do we change government's attitude?

Mr. McKay: Thank you, Senator Campbell. That particular debate is ongoing with the Land Claims Agreements Coalition as we speak. We agree that the attitudinal issue needs to be front and centre in this discussion. We do our best to meet with politicians, and we are quite honoured to appear before this committee but we need your help. We would call upon this honourable committee to advocate for us on the need for government to take this issue seriously.

The Nisga'a Nation has maintained throughout the decades of negotiating their treaty that we were looking to negotiate our way into Canada, not out of it. We wanted to be in Canada, and that is what we achieved. Now that we are in, we would like to take our rightful place. We agree with statements being made that part

alors il n'y a pas de projet — le projet est inexistant. Ils sont déjà trop engagés à exécuter les projets financés pour s'engager à mener à terme quelque chose qui n'est même pas défini. Il s'agit d'une espèce d'entente, de politique, de cadre de référence qui a un fondement juridique, mais qui n'est pas nécessairement quelque chose de concret, de pratique que je pourrais définir. Ainsi, pensez-vous que AINC devrait adopter une autre méthode de financement pour mettre à exécution certains des projets complexes et généraux devant lesquels le ministère est placé?

M. Aldridge : Oui.

Le sénateur Campbell : Je ne suis pas fier de dire que je sais de quoi il s'agit lorsqu'on parle de divorce, mais malheureusement, c'est le cas. Votre description était tout à fait à propos. Depuis que je suis membre du comité, c'est-à-dire depuis deux ans, j'entends la même chose. Pour être tout à fait sincère, je ne sais même pas pourquoi nous parlons de AINC, parce que c'est une organisation qui n'a pas d'existence. Elle n'a pas réussi à sortir du Moyen Âge pour s'adapter à la société d'aujourd'hui. Vous dites que le ministère ne mérite aucun respect, alors je ne sais pas pourquoi nous nous posons la question de savoir s'il faut le remplacer ou le transformer. Nous devons avoir comme point de départ un organisme qui désire vraiment faire quelque chose de plus que de s'en tenir à ce cadre.

Le problème le plus important, c'est que le gouvernement dans l'ensemble doit modifier profondément son attitude. Il ne peut se contenter de signer un document comme celui que nous avons devant nous ou comme l'Accord nisga'a ou d'autres traités pour ensuite attendre et ne rien faire pour mettre en œuvre le traité avant d'être obligé de le faire. Comment modifier l'attitude du gouvernement à cet égard? Il s'agit non pas seulement du gouvernement actuel, mais aussi des gouvernements précédents. Ça remonte à quand? Au moins jusqu'à l'époque où Brian Mulroney était premier ministre.

Comment modifier cette attitude? Les témoins qui viennent ici disent toujours la même chose. Comment modifier cette attitude? Comment faire en sorte que le gouvernement respecte et comprenne le fait qu'il s'agit d'une relation de nation à nation? Il est certain que le gouvernement ne traiterai jamais une nation étrangère de cette façon; néanmoins, ici, il s'en tire toujours. Comment modifier l'attitude du gouvernement?

M. McKay : Merci, sénateur Campbell. C'est un débat qui a lieu actuellement au sein de la Coalition des revendications territoriales. Nous sommes d'accord pour dire que la question de l'attitude doit être au cœur du débat. Nous faisons ce que nous pouvons pour rencontrer les politiciens, et nous sommes très honorés de témoigner devant le comité, mais nous avons besoin de votre aide. Nous aimerions demander aux honorables membres du comité de nous aider à faire voir au gouvernement qu'il est nécessaire d'envisager cette question avec sérieux.

Pendant les décennies qu'ont duré les négociations en vue de son traité, la Nation Nisga'a a affirmé qu'elle cherchait à négocier sa place au sein du Canada, et non à l'extérieur du pays. Nous souhaitons faire partie du Canada, et c'est ce que nous avons réussi à faire. Maintenant que nous y sommes, nous aimerions

of the reality of implementing a modern land claims agreement, such as the Nisga'a Final Agreement, means that the Government of Canada has to find a way for us to take our rightful place so that we can speak to and work with the Government of Canada in a government-to-government relationship. Certainly, we developed our model of what Canadians refer to generally as the inherent right of self-government, but we can only do so much. Clearly, we need the Government of Canada and the provincial and territorial governments to work with us on those changes.

Again, in closing, we would strongly request that this committee, if it is at all possible, advocate on our behalf for what we are asking. That would give us the higher profile we need. There is a need for a major change in the institutional framework in the Government of Canada. That change will take a lot of effort.

Mr. Kunuk: Returning an earlier point about INAC's lowballing or looking at dollars, that is basically what we were told before 2004 when the government walked out of the negotiations. Instead of recognizing the government's obligations in implementing the agreement, they came to us and said that they can only work with cost of living increases. They told us the rate is 2.1 per cent and that is what we would get, not recognizing the actual obligations and the cost of implementing those obligations.

I will give some history of the implementation contract with Tungavik Federation of Nunavut, TFN, and Nunavut Tunngavik Incorporated, NTI. TFN was negotiating the land claims agreement, and the implementation contract was signed by the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada. Inuit were not signatories to that agreement.

With the Government of the Northwest Territories agreeing to split the territory into two territories, there were too many other things to do to worry about what would happen in the next 10 years.

Regarding whether or not INAC is buying a new truck or identifying whether the truck is broken, in terms of processes we have seen that they will create a panel first and then a working group to determine whether that truck is actually broken. That is the cycle that we go through. For the committees that we were involved with, we end up using beneficiaries' money to come to Ottawa or for them to come to other communities to talk about creating working groups, panels, subcommittees and the session that is going on right now. All those committees and meetings and so on are costing Inuit money that was supposed to be used to benefit the beneficiaries.

prendre la place qui nous revient. Nous sommes d'accord avec ce qu'on dit, c'est-à-dire que, pour que la mise en œuvre d'un accord de revendications territoriales moderne, comme l'Accord définitif nisga'a ait lieu, il faut que le gouvernement trouve une façon de nous laisser occuper la place qui nous revient, pour que nous puissions discuter et travailler avec lui dans le cadre d'une relation de gouvernement à gouvernement. C'est sûr que nous avons élaboré notre propre modèle de ce que les Canadiens appellent en général le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, mais c'est tout ce que nous pouvons faire. Il est clair que nous avons besoin que le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces et des territoires travaillent avec nous à ces changements.

Encore une fois, pour conclure, nous voudrions insister pour que le comité nous aide à obtenir ce que nous demandons, si c'est possible. Il nous permettrait ainsi d'obtenir l'attention dont nous avons besoin. Il est nécessaire de transformer profondément le cadre institutionnel du gouvernement du Canada. Cette transformation va exiger beaucoup d'efforts.

M. Kunuk : Pour revenir sur ce qui a été dit tout à l'heure au sujet du fait que AINC tente de réduire les coûts au minimum ou envisage les choses du point de vue de l'argent, c'est en gros ce qu'on nous a dit avant 2004, lorsque le gouvernement a laissé tomber les négociations. Plutôt que d'admettre que le gouvernement avait des obligations quant à la mise en œuvre de l'accord, on nous a dit qu'on ne pouvait travailler qu'en fonction de l'augmentation du coût de la vie. On nous a dit que le taux était de 2,1 p. 100 et que c'est ce que nous obtiendrions, sans admettre les obligations réelles et le coût lié au respect de ces obligations.

Je vais vous décrire un peu les événements liés au contrat de mise en œuvre conclu avec la Fédération Tungavik du Nunavut, la FTN, et la Nunavut Tunngavik Incorporated, NTI. La FTN a négocié l'accord de revendications territoriales, et le contrat de mise en œuvre a été signé par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et par le gouvernement du Canada. Les Inuits n'ont pas signé cet accord.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ayant accepté de diviser le territoire en deux, il y avait trop de choses à faire pour pouvoir s'inquiéter de ce qui allait se produire au cours des dix années suivantes.

En ce qui concerne la question de savoir si AINC fait l'acquisition d'un nouveau camion ou détermine que le camion ne fonctionne plus, d'après les processus que nous avons vus l'organisation suivre, elle crée d'abord un comité, puis un groupe de travail dont l'objectif est de déterminer si c'est vrai que le camion ne fonctionne plus. C'est le cycle par lequel nous passons. Pour ce qui est des comités auxquels nous avons participé, nous finissons par utiliser l'argent des bénéficiaires pour nous rendre à Ottawa ou pour que les fonctionnaires du ministère se rendent dans les autres collectivités pour parler de créer des groupes de travail, des comités, des sous-comités et pour organiser la séance d'aujourd'hui, par exemple. Tous ces comités, toutes ces réunions, et cetera, coûtent aux Inuits de l'argent qui était censé profiter aux bénéficiaires.

We have elders who have been involved with land claims issues, elders who have never been to school, elders who were born in igloos, tents or sod houses, dealing with ministers, deputy ministers and lawyers. I am proud of my elders for taking that lead. There are so many of them, but one who comes to mind is Raymond Ningeocheak, our second vice-president, who has been involved with land claims issues for over 15 years and is not shy to come to committees like this. He went to a parliamentary committee not too long ago and spoke without reading notes or anything; it just came from his heart. We have elders that take the lead. Those elders are asking, "What are the benefits of signing this agreement? I thought we were going to get this," and we told them we thought so, too, but we have to go through endless committees to determine whether they agree to terms of reference in meeting those needs or even then denying our request for funding to participate in policy development or other committees from Parliament or the Department of Indian and Northern Affairs Canada.

Senator Campbell: Mr. Kunuk, Canada seems to be really into the North right now. What would happen if the Nunavut nation said it is ours; we do not want you here? I am tired of meetings that are doomed from the start. Senator Dallaire was right. I am surprised you do not have a committee that asks, "Is that a truck?" What would happen if Nisga'a or those in the North said, "We do not want you here; goodbye"? What would they do to you? What could they do to you? Would that send the message finally that we are not fooling around any more? Could you say, "If you are serious, we are serious. If you are not serious, goodbye. It is our territory"?

Mr. Kunuk: Last week we were in Rankin Inlet for the NTI annual general meeting and the frustration of the members was clear. I will give an example. The Government of Canada or the Government of Nunavut in one way or another darts polar bears to get measurements. The quotas keep being reduced. The powers that be recognize scientists, professors and those with accreditation. We have what we call Inuit traditional knowledge, ITK. Like Mr. Merritt said, Inuit have been in the North for thousands of years. They know the environment and they know what happens to polar bears or belugas or geese, but their knowledge is never recognized because they do not have the title of doctor or scientist. We continue to struggle with that.

Not once since the Prime Minister started pressing the issue of sovereignty in the North has he ever mentioned Inuit. If you look through the speeches that he has made, whether in Iqaluit or in other parts of Canada, not once has his government ever mentioned the Inuit who live there and will continue to live there. Our president has written letters to the Prime Minister saying, "If you are going to talk about sovereignty, include us."

Il y a chez nous des aînés qui se sont occupés des questions des revendications territoriales, des aînés qui n'ont jamais fréquenté l'école, qui sont nés dans des igloos, des tentes ou des huttes de terre, et qui ont traité avec des ministres, des sous-ministres et des avocats. Je suis fier de mes aînés qui ont pris cette initiative. Ils sont très nombreux, mais je pense particulièrement à Raymond Ningeocheak, notre second vice-président, qui a participé aux revendications territoriales pendant plus de 15 ans et qui n'a jamais eu peur de se présenter devant des comités comme le vôtre. Il a comparu devant un comité parlementaire il n'y a pas très longtemps, et il n'a pas apporté de notes ou quoi que ce soit d'autre; ce qu'il a dit venait tout simplement du cœur. Il y a chez nous des aînés qui prennent des initiatives. Ils demandent; « quels sont les avantages qu'il y a à signer cet accord? Je pensais que nous allions obtenir telle ou telle chose. » Nous leur répondons que nous pensions que c'était le cas aussi, mais que nous devons participer à une suite sans fin de réunions de comités afin de déterminer si on est d'accord avec les modalités d'intervention pour répondre aux besoins ou pour se faire dire qu'on refuse notre demande de financement pour participer à l'élaboration des politiques ou à d'autres comités parlementaires ou du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

Le sénateur Campbell : Monsieur Kunuk, le gouvernement du Canada semble s'intéresser de près au Nord en ce moment. Qu'arriverait-il si le Nunavut disait que le Nord est à lui, qu'il ne veut pas la présence du gouvernement fédéral sur son territoire? Je n'en peux plus de participer à des réunions qui sont vouées à l'échec dès le départ. Le sénateur Dallaire avait raison. Je suis surpris du fait que vous n'avez pas de comité chargé de vérifier si c'est vraiment un camion. Qu'arriverait-il si la nation Nisga'a ou les jeunes du Nord disaient « Nous ne voulons pas de vous ici, au revoir? » Que ferait-on? Que pourrait-on faire? Est-ce que cela permettrait de faire passer le message que la blague est finie? Pourriez-vous dire : « Si vous êtes sérieux, nous le sommes aussi. Si vous n'êtes pas sérieux, au revoir. C'est notre territoire »?

M. Kunuk : La semaine dernière, nous étions à Rankin Inlet, à l'occasion de l'assemblée générale annuelle de NTI, et la frustration des membres de l'organisation était palpable. Je vous donnerai un exemple. Le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut utilisent, d'une façon ou d'une autre, des seringues projectiles pour obtenir des mesures relatives aux ours polaires. Les quotas diminuent de plus en plus. Les autorités reconnaissent les scientifiques, les professeurs et les personnes accréditées. Il y a ce que nous appelons le savoir inuit traditionnel. Comme M. Merritt l'a dit, les Inuits vivent dans le Nord depuis des milliers d'années. Ils connaissent le milieu et savent ce qui arrive aux ours polaires, aux bélugas et aux oies, mais on ne reconnaît jamais leur savoir, parce qu'ils n'ont pas de doctorat ou ne sont pas des chercheurs. Nous continuons de lutter contre ça.

Depuis qu'il a commencé à parler de la question de la souveraineté dans le Nord, le premier ministre n'a jamais parlé des Inuits. Si on jette coup d'œil sur le texte des discours qu'il a prononcés, que ce soit à Iqaluit ou ailleurs au Canada, on constate que son gouvernement n'a jamais parlé des Inuits qui vivent là-bas et qui vont continuer d'y vivre. Notre président a écrit des lettres au premier ministre pour lui dire que s'il voulait

Our president wrote a letter in February. He sent a note to the defence minister saying he will respond to your letter, but to date we have not received a response.

Inuit are getting frustrated with government programs, whether federal or territorial, and are saying, "We will not do this unless you recognize Inuit traditional knowledge. It is getting there. Since relocation from Northern Quebec to Resolute Bay and Grise Fiord, we have not been involved in any discussions on sovereignty and there has been no response from the government. Some Inuit want to just ignore the government. It is happening in different parts of Nunavut, and I am sure in other land claims groups.

Senator Dyck: Thank you, gentlemen, for a great presentation. The answers you have given so far have been illuminating.

We have before us presently a bill dealing with Nunavik Inuit land claims and the simple question would be why sign it. That is related to what Senator Campbell was saying. Given the issues of sovereignty now, why would you sign when you could have a better deal? Has this agreement with the Nunavik presently been improved by your past experiences of frustration, and is there any way of including in this new agreement a better way to carry out the implementation?

Mr. Merritt: As was mentioned at the beginning, the coalition is precisely that, an assembly of modern land claims groups trying to work together on what they have in common.

All the agreements are different, and all the groups have faced different negotiating environments. Makkovik, which is the Northern Quebec organization that represents the Inuit of that region who have negotiated that agreement, has gone forward with that agreement and believes it to be the best agreement that can be negotiated in the context. I believe there was a vote among Inuit in the communities, and they voted to endorse that agreement.

I think all we can say as a coalition is that we respect that each of our members must make difficult decisions in relation to choices and tradeoffs. Therefore, we could not really help you in terms of offering any advice on your particular question. We would encourage you to meet with the Makkovik representatives to discuss concerns of that kind.

On a broader point, and my colleague, Mr. Kunuk, has mentioned this, every agreement is an exchange. These are not acts of benevolence by government. Things are either left to

parler de souveraineté, il fallait nous inclure. Notre président a écrit une lettre en février. Il a envoyé une note au ministre de la Défense, qui lui a dit que le premier ministre allait répondre à sa lettre, mais, jusqu'à maintenant, nous n'avons pas reçu de réponse.

Les Inuits commencent à être frustrés des programmes gouvernementaux, que ce soit des programmes fédéraux ou territoriaux, et ils disent : « Nous n'allons pas faire ça tant que vous n'aurez pas reconnu le savoir traditionnel inuit. » C'est là qu'on est en train d'en venir. Depuis la relocalisation du Nord du Québec vers la baie Resolute et le fjord Grise, nous n'avons participé à aucune discussion au sujet de la souveraineté, et le gouvernement ne nous a jamais donné de réponse. Certains Inuits veulent tout simplement faire comme si le gouvernement n'existait pas. Cela se produit dans différentes parties du Nunavut, comme, j'en suis convaincu, au sein d'autres groupes de revendications territoriales.

Le sénateur Dyck : Merci, messieurs de l'exposé très intéressant que vous nous avez présenté. Les réponses que vous nous avez données jusqu'à maintenant ont été tout à fait éclairantes.

Nous avons présentement devant nous un projet de loi qui porte sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik, et la question simple qu'on pourrait poser, c'est : pourquoi le signer? C'est lié à ce que le sénateur Campbell disait. Compte tenu des enjeux actuels liés à la souveraineté, pourquoi signeriez-vous si vous êtes en mesure d'obtenir quelque chose de plus avantageux? Est-ce que les frustrations que vous avez vécues dans le passé ont permis d'inclure des améliorations dans le nouvel accord avec le Nunavik, et est-il possible de faire en sorte que ce nouvel accord prévoie de meilleures façons de réaliser la mise en œuvre?

M. Merritt : Comme il a été mentionné au début, c'est précisément la raison d'être de la coalition, qui est une assemblée de groupes de revendications territoriales modernes qui essaient de travailler ensemble sur leurs points communs.

Chacun des accords est différent des autres, et chacun des groupes évolue dans un milieu de négociation différent de celui des autres. Makkovik, soit l'organisation qui représente les Inuits du Nord du Québec qui ont négocié cet accord, a signé cet accord et pense que c'était la meilleure entente qui pouvait être négociée vu le contexte. Je pense qu'il y a eu un vote chez les Inuits des différentes collectivités, et que les Inuits ont voté en faveur de l'adoption de l'accord.

Je pense que, à titre de représentant de la coalition, tout ce que nous pouvons dire, c'est que nous respectons le fait que chacun de nos membres doit prendre des décisions difficiles au chapitre des choix et des compromis. Ainsi, nous ne sommes pas vraiment en mesure de vous aider en vous donnant un quelconque conseil par rapport à la question précise que vous avez posée. Nous vous encouragerions à rencontrer les représentants de Makkovik pour discuter de ce genre de chose.

Pour en revenir à quelque chose de plus général — et mon collègue, M. Kunuk, a mentionné cela —, tout accord est un échange. Le gouvernement ne fait rien par simple bienveillance.

be implemented or not, depending on how government configures its institutions or finances. These are exchanges. They are contracts.

The litigation that NTI started last December is rooted in contract. We are seeing two parties that had an agreement, and there were understandings and assumptions reached. The implementation is no longer left to the bureaucratic discretion of officials. That seems obvious, that these agreements are in fact exchanges and contracts and have the dignity and enforceability of contracts, but I am afraid that that concept is often lost.

We end up with an exchange with government officials who believe — I assume they say this sincerely — that if they lose some sort of internal optioning of resources exercise, that would be an adequate explanation as to why a contractual commitment is not delivered. We all know that as a logical proposition, let alone a legal one, that just does not hold.

I have one final comment. Senator Dallaire mentioned earlier about things being project-driven. I view my work that way. I think the fundamental problem is that the Department of Indian and Northern Affairs Canada does not define the project in a way that is ambitious or effective enough.

The Nunavut Inuit have the country's worst housing, one of the world's highest suicide rates and a 75 per cent drop-out rate in high school. It strikes me as absurd to believe that anyone could accept that the implementation of the Nunavut Land Claims Agreement was successful if those fundamental problems are not fixed. I can find you government reports and correspondence in which you get a veneer of complacency that somehow the government is doing what they are supposed to be doing under those agreements. To me, that is an absurd proposition. It means that the definition of the project is fundamentally flawed.

If this committee had a chance to rewrite the Department of Indian Affairs and Northern Development Act and to reset the project definitions — I am speaking personally — I think that would be a very viable contribution to the people of Canada.

Senator Dyck: Mr. Aldridge, I think you were saying that INAC did not have a separate pot of money to settle these kinds of agreements. Should there be a separate pot of money? If there is a separate pot of money, should it be housed within INAC? Or is there some other mechanism whereby that money could be protected?

Mr. Aldridge: We have suggested that the cost of implementing each agreement, in accordance with both strict obligations and the larger project or set of objectives, should be costed out, estimated and set aside for that agreement so that all parties know what is available. As I have said, the problem now is that there are bits and pieces.

Les choses restent à être mises en œuvre ou non, selon la façon dont le gouvernement organise ses institutions ou ses finances. Ce sont des échanges. Ce sont des contrats.

La poursuite intentée par NTI en décembre dénie à pour objet un contrat. Nous constatons que deux parties avaient conclu un accord, qu'on était arrivé à une entente et qu'on avait formulé certaines hypothèses. La mise en œuvre n'est plus laissée à la discrétion des fonctionnaires. Il semble évident que ces accords sont en fait des échanges et des contrats, et qu'ils ont le statut de contrat et s'assortissent du même devoir d'application, mais j'ai bien peur qu'on l'oublie trop souvent.

Nous finissons par avoir un échange avec les fonctionnaires qui croient — je présume qu'ils le disent sincèrement — que s'ils perdent la possibilité d'affecter les ressources eux-mêmes, cela explique de façon adéquate pourquoi un engagement contractuel n'est pas respecté. Nous savons tous que cette idée ne tient pas debout sur le plan logique, et encore moins sur le plan juridique.

J'ai une dernière chose à dire. Le sénateur Dallaire a mentionné tout à l'heure que les choses sont axées sur les projets. C'est ainsi que j'envisage mon travail. Je pense que le problème fondamental, c'est que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada ne définit pas le projet de façon suffisamment ambitieuse ou efficace.

C'est chez les Inuits du Nunavut qu'on trouve les pires logements du pays, un des plus hauts taux de suicide au monde et un taux de décrochage de 75 p. 100 au secondaire. À mon avis, il est absurde de croire que quiconque pourrait penser que la mise en œuvre de l'Accord de revendications territoriales du Nunavut a été un succès, si ces problèmes fondamentaux n'ont pas été réglés. Je pourrais vous montrer des rapports et de la correspondance provenant du gouvernement dans lesquels on explique avec complaisance que, en quelque sorte, le gouvernement fait ce qu'il est tenu de faire dans le cadre de ces accords. À mon avis, cette idée est absurde. Cela signifie que le projet est fondamentalement mal défini.

Si le comité avait la possibilité de réviser les dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et de reprendre les définitions liées au projet — je m'exprime en mon nom personnel —, je pense qu'il ferait une contribution très importante pour la population du Canada.

Le sénateur Dyck : Monsieur Aldridge, je pense que vous disiez tout à l'heure que AINC ne disposait pas d'un budget réservé à l'application de ce genre d'accords. Devrait-il y avoir un budget prévu à cette fin? Si c'était le cas, la gestion de ce budget devrait-elle être laissée à l'AINC? Y a-t-il d'autres mécanismes qui permettraient de protéger cet argent?

M. Aldridge : Nous avons proposé que le coût de mise en œuvre de chacun des accords, en fonction à la fois des obligations strictes qui en découlent et du projet ou de l'ensemble d'objectifs généraux, soit évalué, et que l'argent soit réservé à l'application de l'accord, de façon à ce que toutes les parties sachent à quoi s'en tenir. Comme je l'ai déjà dit, le problème, en ce moment, c'est que tout est en pièces détachées.

I am not sure this is true, but it seems from where we sit that the Government of Canada decided that once they do the capital transfer, et cetera, on the effective day, they do not want to spend any more money than before they had land claims agreements for the ongoing implementation. They will take existing departmental money wherever they can find it, and instead of calling it Indian Act band funds, they will call it self-governing nation implementation funds. Guess what? It is coming out of the same stream. If you go down the list, there was a very useful document put out by Treasury Board a few years ago, and you see this dipping into existing funds of money, calling it by a new name and saying it is implementation.

Therefore, we do not know exactly how the machinery would work. We are not experts. The concept is that each agreement would be separately costed and funded so that everyone would know what they are working with without this scraping together of money from other departments.

Senator Adams: [*Senator Adams spoke in his native language.*]

My question is similar Senator Dyck's. Before the last break, in June, we had been working on land claim agreements between Nunavik, Nunavut and INAC. It started off with Bill C-51, which died on the Order Paper last fall. Now the issue arises as Bill C-11. They usually start off at a high number right after land claims were settled in Nunavut.

The organization within the corporation was interested in hunting rights and water in Hudson's Bay and Ungava Bay. At that time, in 1975, they ended up creating the James Bay and Northern Quebec Agreement between the Government of Canada and the Government of Quebec, and it was complete with hunting rights.

Senator Watt brought in some people in the early spring before Bill C-51 was introduced in the Senate. He had some people come in from Northern Quebec, including mayors and a few people that had been charged with over quotas on beluga whales.

According to the Northwest Territories, it was administrating waters between the Hudson's Bay and Ungava Bay right up to Newfoundland and Labrador. During that time, I was a member of the territory council, from 1970 to 1974, an MLA from Kewetin.

Northern Quebec is only up to tidal water and they are not allowed to go to the highlands. That was in the land claims agreement. According to my colleague, Senator Watt, he said

Je ne sais pas si c'est vrai, mais de notre point de vue, il semble que le gouvernement du Canada a décidé que, une fois qu'il a effectué le transfert de capitaux, et ainsi de suite, le jour de l'entrée en vigueur de l'accord, il ne veut pas dépenser plus d'argent qu'avant de conclure des accords de revendications territoriales pour le processus continu de mise en œuvre de ces accords. Il va chercher l'argent où il peut le trouver dans les budgets ministériels, et plutôt que de parler de fonds réservés aux bandes visées par la Loi sur les Indiens, il parle de fonds de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des nations. Devinez quoi? L'argent vient du même endroit. Si vous parcourez la liste, vous allez voir le nom d'un document très utile que le Conseil du Trésor a publié il y a quelques années, et vous verrez qu'on a pigé dans des fonds existants, qu'on leur a donné un nouveau nom et qu'on a dit qu'il s'agissait de fonds pour la mise en œuvre.

Ainsi, nous ne savons pas exactement comment la machine fonctionnerait. Nous ne sommes pas des spécialistes. L'idée, c'est que chacun des accords ferait l'objet d'une évaluation des coûts et du financement distincte, de façon que tout le monde puisse savoir ce qui est accessible sans qu'on grappille de l'argent auprès des autres ministères.

Le sénateur Adams : [*Le sénateur Adams s'exprime dans sa langue maternelle.*]

Ma question ressemble à celle du sénateur Dyck. Avant les dernières vacances, en juin, nous avons travaillé sur les ententes de revendications territoriales intervenues entre le Nunavik, le Nunavut et AINC. Ça a commencé avec le projet de loi C-51, mort au *Feuilleton*, l'automne dernier. Nous travaillons maintenant à la même question, mais dans le cadre du projet de loi C-11. C'est habituellement un chiffre élevé tout de suite après la conclusion des accords de revendications territoriales au Nunavut.

L'organisation qui faisait partie de l'association s'intéressait aux droits de chasse et aux eaux de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava. À l'époque, en 1975, on a fini par élaborer la Convention de la baie James et du Nord québécois, intervenue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, et qui portait notamment sur les droits de chasse.

Le sénateur Watt a fait venir certaines personnes au début du printemps, avant l'introduction du projet de loi C-51 au Sénat. Il a fait venir des gens du nord du Québec, notamment des maires et quelques personnes qui avaient fait l'objet de poursuites judiciaires en rapport avec les quotas de chasse au béluga et à la baleine.

D'après le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, c'est lui qui était chargé de l'administration des eaux entre la baie d'Hudson et la baie d'Ungava, jusqu'à Terre-Neuve-et-Labrador. À l'époque, j'étais membre du conseil territorial, de 1970 à 1974, membre de l'assemblée législative pour Keewetin.

Dans le nord du Québec, la limite correspond à la ligne de la marée, et les hauteurs sont exclues. L'accord de revendications territoriales le précise. D'après mon collègue, le sénateur Watt,

the people made a mistake in signing that agreement. Mr. Merritt, maybe your group knows about the agreement with NTI.

In the meantime, the premiers signed an agreement for Nunavut between the Government of Canada and Makkovik. I was wondering, is there really a problem with that agreement? I know people would like to see more quotas when spring passes, but they are wondering how they will do that under the agreement with the Nunavut Wildlife Management Board. I did not hear anything from anyone saying that bill should not be passed.

Mr. Merritt: With respect to NTI and Makkovik, the two organizations have essentially worked out overlap arrangements. Some of the waters Senator Adams referred to are used by both Inuit that live in Nunavut and Inuit that live in Northern Quebec. There have been arrangements worked out based on reciprocal recognition of use and rights.

Therefore, the Nunavik offshore agreement that is now in front of the Senate for ratification is the agreement that the Nunavik Inuit are proposing to enter into with the Crown. Nunavut Inuit have, in effect, completed their business insofar as that proposed new agreement would affect Nunavut Inuit. They have respected that the decisions as to the kind of regime they would like closest to their community must now be made by Nunavik Inuit.

As the senator said, the Nunavik Inuit have imported and relied on many of the precedents struck in the Nunavut agreement to establish similar kinds of management arrangements. There may be debate as to whether they could be improved or changed. However, NTI does not represent the people making those choices. Therefore, we are reluctant to offer judgment on whether the agreement is good, bad or indifferent. That is not something we negotiated, and we respect that people have to make their own choices.

The Chair: Colleagues, I do not think there is a doubt that implementation is a challenge. Senator Dallaire, do you have a question?

Senator Dallaire: Yes, I have a short question. I am always interested in the provincial-federal side of the house. I believe in strong regions but only if they are going to make a stronger Canada and not stronger independent regions.

Are you facing similar scenarios in the implementation? Is the implementation of the agreement going through the same hassles at the provincial level that you are having at the federal level, in terms of their respective rights and obligations?

Mr. Aldridge: By and large, from Nisga'a point of view, no; the provincial government has been much better. However, nothing is perfect.

Senator Dallaire: It is better within the scope of their responsibilities for implementation?

Mr. Aldridge: Yes.

la signature de cet accord a été une erreur. Monsieur Merritt, peut-être votre groupe sait-il quelque chose de l'accord conclu avec NTI.

Dans l'intervalle, les premiers ministres ont signé un accord relatif au Nunavut conclu entre le gouvernement du Canada et Makkovik. Je me demandais si cet accord posait véritablement problème? Je sais que les gens aimeraient que les quotas soient plus élevés le printemps venu, mais qu'ils se demandent comment faire pour obtenir cela dans le cadre de l'accord conclu avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut. Je n'ai entendu personne dire que ce projet de loi ne devrait pas être adopté.

M. Merritt : En ce qui concerne NTI et Makkovik, les deux organisations ont essentiellement élaboré des accords qui se recoupent. Certaines des eaux dont le sénateur Adam a parlé sont visitées à la fois par les Inuits du Nunavut et ceux du Nord du Québec. Il y a des accords fondés sur la reconnaissance réciproque des droits d'utilisation.

Ainsi, l'accord sur les eaux au large du Nunavik que le Sénat doit ratifier est l'accord que les Inuits du Nunavik souhaitent conclure avec la Couronne. Ils ont, en fait, fini de s'occuper de la partie du nouvel accord proposé qui les touche. Ils ont respecté le fait que les décisions quant au type de régime qu'ils aimeraient voir appliquer près de leur collectivité doivent maintenant être prises par les Inuits du Nunavik.

Comme le sénateur l'a dit, les Inuits du Nunavik se sont appuyés sur bon nombre des éléments établis dans le cadre de l'accord conclu avec le Nunavut pour conclure des accords de gestion du même genre. On pourrait débattre de la possibilité de les améliorer ou de les remplacer. Cependant, NTI ne représente pas les gens qui font ces choix. Nous sommes donc réticents à nous prononcer sur le fait que l'accord soit bon, mauvais ou neutre. Nous n'avons pas négocié cet accord, et nous respectons le fait que les gens doivent pouvoir faire leurs propres choix.

Le président : Chers collègues, je pense qu'il ne fait aucun doute que la mise en œuvre pose un défi. Sénateur Dallaire, voulez-vous poser une question?

Le sénateur Dallaire : Oui, rapidement. Je m'intéresse toujours à la question des relations provinciales-fédérales. Je veux que les régions soient fortes, mais seulement si elles permettent de rendre le Canada plus fort, et non si elles sont plus indépendantes.

Êtes-vous placé devant ce genre de scénarios pour ce qui est de la mise en œuvre? Est-ce que la mise en œuvre de l'accord pose les mêmes difficultés à l'échelon provincial que celles que vous connaissez à l'échelon fédéral, au chapitre des droits et des obligations des parties?

M. Aldridge : De façon générale, du point de vue de la Nation Nisga'a, non; le gouvernement provincial a beaucoup agi. Rien n'est parfait, cependant.

Le sénateur Dallaire : Il a mieux agi au chapitre de ses responsabilités par rapport à la mise en œuvre?

M. Aldridge : Oui.

One point that was asked earlier and not properly answered was whether Mr. McKay read the quote from the Auditor General properly. Indeed he did. The exact quote was:

INAC officials have also said they do not view it as the Department's responsibility to achieve the basic goals of the Agreement, describing them as Inuvialuit goals, not Canada's. They stated that the Agreement obliges them neither to achieve these goals nor to measure progress toward them.

They suggest that they will fulfil obligations, but it is not their business to achieve goals. Since you asked that earlier, I wanted to make sure we made a response.

The Chair: I appreciate the clarification, Mr. Aldridge.

Colleagues, I do not think that there is any doubt that implementation is a real challenge, and I think we knew that before we came here this morning. That knowledge has been reinforced by the expert and the fine presentations we received here this morning. The Auditor General also said that federal officials have displayed a consistent aversion to the use of arbitration in respect of any financial topics. Obviously, whenever it comes to a financial scenario, there is resistance there. She suggested that a new comprehensive claims agreement or modern treaty implementation tribunal could be established to assist in this process. Therefore, there are suggestions out there.

I would like to thank the witnesses for their excellent presentation and for their candid and straightforward answers to questions put forward by the senators. This committee is operated on a nonpartisan basis as much as can exist here in Ottawa. It is not about us but about the First Nations. I thank all the honourable senators for their participation here this morning.

We are now going to go in camera to discuss draft budgets and I would like a motion that staff be allowed to remain while we go in camera. If there is a motion, we can proceed. Senator Hubley moves. Are all in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Tuesday, December 11, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:33 a.m. to examine and report upon the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal peoples of Canada.

Senator Nick G. Sibbeston (*Deputy Chair*) in the chair.

Une question qui a été posée tout à l'heure et à laquelle on n'a pas bien répondu, c'est celle de savoir si M. McKay a lu la citation de la vérificatrice générale comme il faut. En fait, oui. La citation exacte est la suivante :

Les représentants du Ministère considèrent que la responsabilité d'atteindre les objectifs de base de la Convention ne revient pas au Ministère; ils estiment aussi que ces objectifs sont ceux des Inuvialuit et non du Canada. Ils ont fait observer que la Convention ne les oblige ni à atteindre les objectifs établis ni à mesurer les progrès accomplis pour les réaliser.

Ils laissent entendre qu'ils vont remplir leurs obligations, mais il ne leur appartient pas de réaliser des objectifs. Puisque vous avez posé cette question tout à l'heure, je voulais être sûr de vous donner une réponse.

Le président : Merci de la précision, monsieur Aldridge.

Chers collègues, je pense qu'il ne fait aucun doute que la mise en œuvre pose un réel défi, et je pense que nous le savions avant de nous présenter ici ce matin. Les spécialistes du sujet et les brillants exposés que nous avons écoutés ce matin l'ont confirmé. Par ailleurs, la vérificatrice générale a dit que les fonctionnaires fédéraux avaient fait preuve d'une constante aversion face au recours à l'arbitrage pour tout ce qui a rapport aux finances. Il est évident qu'il y a une certaine résistance pour ce qui est des choses d'ordre financier. La vérificatrice a suggéré l'établissement d'un nouvel accord de revendications complet ou d'un tribunal moderne chargé d'évaluer la mise en œuvre des traités pour soutenir ce processus. Des suggestions ont donc été formulées.

J'aimerais remercier les témoins de l'excellent exposé qu'ils nous ont présenté et des réponses franches et directes qu'ils ont données aux sénateurs. Le comité est aussi non partisan qu'il est possible de l'être à Ottawa. Il s'agit non pas de nous, mais des Premières nations. Je remercie tous les honorables sénateurs de leur présence ici ce matin.

Nous allons poursuivre la séance à huis clos pour discuter d'ébauches de budgets, et j'aimerais que quelqu'un propose d'autoriser le personnel à demeurer avec nous pour la séance à huis clos. Si la mention est proposée, nous allons pouvoir poursuivre. Le sénateur Hubley la propose. Tout le monde est d'accord?

Des voix : D'accord.

Le comité se poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mardi 11 décembre 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, pour examiner, en vue d'en faire rapport, 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.

Le sénateur Nick G. Sibbeston (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Deputy Chair: Good morning. My name is Senator Sibbeston and I am Deputy Chair of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. We have a quorum, so we will begin.

The purpose of our meeting today is to look at the implementation of the modern land claims agreement. There have been 20 such agreements affecting Aboriginal people across the country, beginning with the one dealing with Northern Quebec in 1975, and with the most recent Labrador Inuit agreements passing into law in December 2005. Several more agreements have been reached and are before Parliament as we speak.

Recently, our committee dealt with the matter of specific claims. These are historical grievances that Aboriginal peoples in our country have had with treaties and agreements made throughout the past century or so. We have identified the problems and incidences in our country, such as those at Oka and Caledonia, that are the result of issues still arising from long-ago agreements.

Modern land claim agreements came about through a lot of hard work, negotiations and goodwill on the part of Aboriginal people. Generally, Aboriginal people are satisfied with the agreements that they make. However, these agreements must be properly implemented and be consistent with the spirit, and not just the letter, of the law. Otherwise, we will be creating an entirely new category of grievances. The meeting today falls under that category, on the matter of implementation of modern-day agreements protected by the Constitution.

We will hear from officials of the Office of the Auditor General, who have examined some of these problems — Mr. Ronald Campbell, Assistant Auditor General; and Mr. Frank Barrett, Principal. Unfortunately, the Auditor General, Ms. Sheila Fraser, is not able to appear this morning.

Gentlemen, please proceed.

Ronald Campbell, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada: Thank you, Mr. Chair. The Auditor General sends her apologies for her inability to attend the meeting this morning.

Honourable senators, thank you for this opportunity to discuss our office's work related to comprehensive land claim agreements, and in particular, Chapter 3 on the Inuvialuit Final Agreement, which was in our October 2007 report.

As you mentioned, Mr. Chair, I am accompanied by Mr. Frank Barrett, Principal responsible for our work on Aboriginal issues.

Modern comprehensive land claims agreements are complex. They generally contain a land transfer plus a cash settlement. They can also address, among other things, the roles, responsibilities and obligations of each party. To date, Canada

[Traduction]

Le vice-président : Bonjour. Je suis le sénateur Sibbeston, vice-président du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Puisque nous avons le quorum, nous allons commencer.

Notre séance d'aujourd'hui vise à étudier la mise en œuvre des ententes modernes sur les revendications territoriales. Il y a eu 20 de ces ententes qui ont touché les peuples autochtones de partout au pays, la première portant sur le Nord québécois en 1975 et la dernière étant l'accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador qui a été ratifiée en décembre 2005. Plusieurs autres ententes ont été conclues et le Parlement en est saisi à l'heure actuelle.

Récemment, notre comité s'est penché sur la question des revendications particulières. Ce sont des doléances historiques que les peuples autochtones au pays ont exprimées concernant des traités et des accords conclus au cours du dernier siècle environ. Nous avons cerné les problèmes et les incidents dans notre pays, comme ceux à Oka et à Caledonia, qui sont le résultat de problèmes qui découlent d'ententes conclues il y a longtemps.

Les ententes modernes sur les revendications territoriales sont le fruit d'un dur labeur, de négociations et de bonne volonté de la part des peuples autochtones. Ces derniers sont généralement satisfaits des ententes qu'ils concluent. Toutefois, elles doivent être appliquées comme il se doit et être conformes à l'esprit, pas uniquement à la lettre, de la loi. Autrement, nous créerons une toute nouvelle catégorie de doléances. La séance d'aujourd'hui s'inscrit dans cette catégorie et porte sur la mise en œuvre des accords modernes protégés par la Constitution.

Nous entendrons le témoignage de représentants du Bureau du vérificateur général du Canada, qui ont examiné certains de ces problèmes — M. Ronald Campbell, vérificateur général adjoint, et M. Frank Barrette, directeur principal. Malheureusement, la vérificatrice générale du Canada, Mme Sheila Fraser, ne peut pas témoigner ce matin.

Messieurs, vous pouvez commencer.

Ronald Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada : Merci, monsieur le président. La vérificatrice générale vous transmet ses excuses de ne pas pouvoir assister à la séance de ce matin.

Honorables sénateurs, je vous remercie de nous donner l'occasion de discuter du travail de notre bureau au sujet des ententes sur les revendications territoriales globales et, plus particulièrement, du chapitre 3 portant sur la Convention définitive des Inuvialuits, qui figurait dans notre rapport d'octobre 2007.

Comme vous l'avez mentionné, monsieur le président, je suis accompagné de M. Frank Barrett, le directeur principal responsable de nos vérifications sur les questions autochtones.

Les ententes modernes sur les revendications territoriales globales sont complexes. Elles comprennent généralement la cession de terres et un règlement monétaire. Elles peuvent aussi prévoir, entre autres, les rôles, responsabilités et obligations

has signed 22 comprehensive land claim agreements. The first was with the James Bay Cree in 1975 and the most recent was with the Tsawwassen First Nation in B.C., on December 6, 2007. Many others are under negotiation. I wish to stress, Mr. Chair, that the party to these agreements is not only the Department of Indian Affairs and Northern Development but also Canada.

[*Translation*]

Land claims agreements are not designed to end relationships between governments and aboriginal groups; they are designed to change them. Some of Canada's obligations entail specific one-time activities while others involve changing processes, such as environmental reviews and federal contracting practices.

[*English*]

Since 1998, our office has completed several audits on the implementation of comprehensive land claim agreements. In 1998, we audited the Department of Indian Affairs and Northern Development's role in reaching and implementing these agreements. We examined the progress made to address our recommendations in follow-up audits in 2001 and 2006. In 2003, we audited the department's implementation of land claim agreements with the Inuit of Nunavut and the Gwich'in of the Northwest Territories. In our October 2007 report, Chapter 3 presents our audit of the federal implementation of the 1984 land claim agreement with the Inuvialuit — the Inuvialuit Final Agreement.

At the time of its signing, the Inuvialuit Final Agreement was the first of its kind north of the sixtieth parallel and only the third to be finalized in Canada. As with all comprehensive land claim agreements, it is protected by the Constitution. We found that the federal government had not met some of its significant obligations. Often, this is because it has neither established the necessary processes and procedures to do so nor has it identified who was responsible for taking various actions. For example, it has not yet established a process to remove restrictions on use, called encumbrances, from 13 parcels of Inuvialuit land that are no longer required by the federal government — in some cases, for more than a decade. As a result, the Inuvialuit do not have control and use of these parcels of land.

Furthermore, 23 years after the agreement came into effect, Indian and Northern Affairs Canada still has not developed a strategy for implementing it. The department never formally identified federal obligations under the agreement or determined which federal departments were responsible for which obligations. It has not developed a plan to ensure that federal obligations

de chaque partie. Jusqu'à maintenant, le Canada a signé 22 ententes sur les revendications territoriales globales. La première entente a été signée avec les Cris de la Baie James en 1975, et la dernière, avec la Première nation de Tsawwassen de la Colombie-Britannique, le 6 décembre 2007. De nombreuses autres ententes sont en voie de négociation. Je veux souligner, monsieur le président, que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'est pas l'unique partie à ces ententes : cette partie est bel et bien le Canada.

[*Français*]

Les ententes sur les revendications territoriales ne visent pas à mettre un terme aux relations entre les gouvernements et les groupes autochtones mais bien à les changer. Certaines des obligations du Canada supposent des mesures ponctuelles précises, tandis que d'autres exigent la modification de processus, comme les examens environnementaux et les pratiques fédérales liées à la passation des contrats.

[*Traduction*]

Depuis 1998, notre bureau a effectué plusieurs vérifications sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales. En 1998, nous avons vérifié le rôle joué par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans la conclusion et la mise en œuvre de ces ententes. Nous avons examiné les progrès réalisés pour donner suite à nos recommandations lors de nos vérifications de suivi en 2001 et en 2006. En 2003, nous avons vérifié la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales conclues avec les Gwich'in dans les Territoires du Nord-Ouest et les Inuits du Nunavut. Dans notre rapport d'octobre 2007, nous avons présenté, dans le chapitre 3, notre vérification de la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de l'entente sur les revendications territoriales signée en 1984 avec les Inuvialuits — la Convention définitive des Inuvialuits.

Quand elle a été signée, la Convention définitive des Inuvialuits était la première entente du genre conclue au nord du 60^e parallèle et la troisième entente seulement signée au Canada. Comme pour toutes les conventions territoriales globales, elle est protégée par la Constitution. Nous avons constaté que le gouvernement fédéral n'a pas respecté certaines de ses principales obligations. Dans bien des cas, c'est parce qu'il n'a pas établi les processus et les modalités nécessaires ou n'a pas assigné à des responsables les diverses mesures à prendre. Signalons par exemple qu'aucun processus n'a encore été instauré pour supprimer les charges, ou restrictions à l'utilisation, tel que stipulé dans la Convention, restrictions qui s'appliquent à 13 parcelles de terre des Inuvialuits. Sans ces restrictions, les Inuvialuits auraient le contrôle et l'usage de ces parcelles.

De plus, nous avons constaté que 23 ans après l'entrée en vigueur de la Convention, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a toujours pas adopté de stratégie pour en assurer la mise en œuvre. Il n'a jamais recensé systématiquement les obligations fédérales prévues par la Convention, pas plus qu'il n'a déterminé quels ministères fédéraux seraient responsables des différentes

are met. The department does not have a strategic approach to identify and implement Canada's obligations and it does not monitor how Canada fulfills them.

We found that Indian and Northern Affairs Canada, the federal lead, had taken no action to ensure that progress toward achieving the principles of the agreement is monitored. As a result, the department does not have a comprehensive picture of progress made in meeting the three fundamental goals of the agreement. During the audit, officials stated that they do not view this as the department's responsibility.

Some of the obligations under the Inuvialuit Final Agreement are being met. For example, Canada has paid almost \$170 million and transferred approximately 91,000 square kilometres to the Inuvialuit in accordance with the agreement. Moreover, federal organizations have collaborated with joint management boards and committees established under the agreement. They have also provided advice to environmental screening and review bodies when requested to do so.

Mr. Chair, some of the deficiencies we found in this audit were similar to those found in previous audits. I would like to focus on three of these deficiencies.

First, as I just mentioned, Indian and Northern Affairs Canada still has not developed a strategy for implementing the Inuvialuit Final Agreement. This is similar to what we found in our 2003 audit of land claims with the Gwich'in and the Inuit: We found that Indian and Northern Affairs Canada was not effective in coordinating federal responsibilities.

Second, we found that Indian and Northern Affairs Canada does not monitor how Canada fulfills its obligations. Although the department publishes an annual implementation report, this report only lists the activities of federal participants, not the extent to which Canada's obligations are being met. We made similar observations in our audits of 1998 and 2003, in which we noted that the department did not have a system for tracking whether obligations were met by other federal departments.

Finally, we found that the department has taken no action to monitor progress toward achieving the principles of the agreement. This mirrors what we found in our 2003 audit, where we noted that Indian and Northern Affairs Canada had focused on the letter of its obligations but that it had not taken into account the spirit and intent of the agreements.

The committee may wish to invite the Department of Indian Affairs and Northern Development to discuss the challenges it faces as the lead department responsible for implementing comprehensive land claim agreements. Additionally,

obligations. Il n'a pas élaboré de plan pour garantir le respect des obligations fédérales. Le ministère n'a pas d'approche stratégique pour définir et exécuter les obligations du Canada, et ne surveille pas la façon dont ce dernier s'acquitte de ces obligations.

Nous avons constaté également qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, en tant que responsable principal au gouvernement fédéral, n'a pris aucune mesure pour assurer la surveillance des progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention. En conséquence, le ministère n'a pas de vue d'ensemble des progrès réalisés quant à l'atteinte des trois objectifs fondamentaux de la Convention. Au cours de la vérification, les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont déclaré qu'ils estimaient que cette responsabilité n'incombait pas au ministère.

Certaines obligations de la Convention définitive des Inuvialuits sont respectées. Par exemple, le Canada a versé près de 170 millions de dollars et a cédé quelque 91 000 kilomètres carrés de terres aux Inuvialuits, conformément à la Convention. Qui plus est, des organisations fédérales ont participé aux organes de cogestion et aux comités créés en application de la Convention. Ils ont aussi donné sur demande des avis aux comités, conseils et bureau d'examen environnemental.

Monsieur le président, certaines des lacunes que nous avons constatées au cours de cette vérification sont semblables à celles que nous avons trouvées lors des vérifications précédentes. J'aimerais en souligner trois.

Premièrement, comme je viens de le dire, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a toujours pas adopté de stratégie pour assurer la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuits. En 2003, nous avons fait des observations semblables sur les ententes sur les revendications territoriales conclues avec les Gwich'in et les Inuits. Nous avons alors constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait pas coordonné de manière efficace les responsabilités fédérales.

Deuxièmement, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ne surveille pas la façon dont le Canada s'acquitte de ses obligations. Le ministère publie un rapport annuel sur la mise en œuvre, mais ce rapport énumère uniquement les activités des participants fédéraux. Il ne rend pas compte de la mesure dans laquelle les obligations du Canada sont respectées. Nous avons fait des observations semblables dans nos rapports de vérification de 1998 et de 2003. Nous avons alors indiqué que le ministère n'avait pas de système pour déterminer si les autres ministères fédéraux respectaient leurs obligations.

Enfin, nous avons constaté que le ministère n'a pris aucune mesure pour surveiller les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention. Nous avons fait la même constatation lors de notre vérification de 2003. Nous avons alors signalé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada s'était attaché à la lettre de ses obligations, mais qu'il n'avait pas tenu compte de l'esprit et de l'intention des ententes.

Le comité pourrait vouloir inviter le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à discuter des défis auxquels il fait face à titre de ministère responsable principal de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales. En outre,

this committee may wish to table an action plan that would address the recommendations that we made in our audit of the Inuvialuit Final Agreement.

Mr. Chair, this concludes my opening statement. We would be pleased to answer the committee's questions.

Senator Campbell: Thank you very much for coming today. One of your suggestions is that we have INAC come and meet with us. To say that is an exercise in futility would be an understatement.

The question I have is: How do we induce them to realize that the gig is up for them and that they have to actually start doing something rather than living by the letter of the law? What they are doing is a halfway measure, I think, and here I am looking through your reports from 2003, 2006, 2007, et cetera. It just goes on and on. It is almost as though this agency is a body unto itself that does not react. How do we get their attention? Short of bringing them in and putting a gun to their heads, how do we get their attention?

Mr. Campbell: Bringing them in could be, and should be, a helpful exercise. In response to our chapter in our audit report, the department has agreed with our recommendations. In particular, I point out to the committee that we made a recommendation in monitoring progress towards implementation of the overall objectives which, in the course of the audit, department officials had said was not their responsibility. However, they have agreed to do that in response to our recommendation. I think that is a start, Mr. Chair. I think that having the department accountable, and held to account for an action plan with timelines including implementing the recommendations that we had made in the audit, could be a helpful exercise.

The bigger issue, as the honourable senator points out, is one that is more of a cultural issue within the department. It might not be a quick and easy fix but there seems to be a lot of attention and energy that goes into short-term activities. Those activities that are longer term and maybe not quite so public, such as implementing over 23 years a land claim agreement, do not seem to get quite as much attention. I think it would be worthwhile exploring with the department why that is the case and what they intend to do about that.

Senator Campbell: Thank you very much. Mr. Chair, perhaps we should put another exciting afternoon with Indian and Northern Affairs Canada on our list.

Senator Hubley: As a committee, we do get both sides of the story. If a problem of this importance and magnitude is not being addressed by a department that is ultimately responsible for it, can you suggest an alternative? Do you see a different body accountable to Parliament that would be able to tackle and bring to fruition many of these land claims deals?

le comité pourrait vouloir déposer un plan d'action pour donner suite aux recommandations que nous avons faites dans notre chapitre sur la Convention définitive des Inuvialuits.

C'est ainsi, monsieur le président, que je termine ma déclaration d'ouverture. C'est avec plaisir que nous répondrons aux questions des membres du comité.

Le sénateur Campbell : Merci beaucoup d'être ici aujourd'hui. Vous nous avez entre autres recommandé de convoquer des représentants d'AINC. Ce serait un euphémisme de dire que c'est un coup d'épée dans l'eau.

Ma question est la suivante : comment les convaincre qu'il est trop tard pour eux et qu'ils doivent commencer à passer à l'action plutôt que de respecter la loi à la lettre? À mon avis, ils font les choses à moitié, et me voilà en train d'examiner vos rapports de 2003, 2006, 2007, et cetera. Et cela continue. On dirait presque que cet organisme est une entité en soi qui ne réagit pas. Comment pouvons-nous obtenir leur attention? À moins de leur mettre le couteau sous la gorge, comment pouvons-nous attirer leur attention?

M. Campbell : Il pourrait et devrait être utile de les convoquer. En réponse au chapitre de notre rapport de vérification, le ministère a souscrit à nos recommandations. Plus particulièrement, je tiens à signaler au comité que nous avons recommandé de surveiller les progrès en vue de l'atteinte des objectifs globaux. Au cours de la vérification, les fonctionnaires du ministère ont dit que ce n'était pas leur responsabilité. Toutefois, ils ont accepté de le faire à la suite de notre recommandation. Je crois que c'est un début, monsieur le président. Je pense qu'il pourrait être utile d'obliger le ministère à rendre des comptes à l'égard d'un plan d'action comportant des échéanciers, y compris la mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées lors de la vérification.

Le grand problème, comme l'indique l'honorable sénateur, est davantage une question de culture au sein du ministère. Ce n'est peut-être pas une solution rapide et facile, mais on semble consacrer beaucoup d'attention et d'énergie aux activités à court terme. Celles qui sont menées à plus long terme et qui ne sont peut-être pas aussi publiques, telles que la mise en œuvre sur 23 ans d'une entente sur les revendications territoriales, ne semblent pas capter autant l'attention. Je pense qu'il vaudrait la peine d'examiner avec le ministère pourquoi il en est ainsi et ce qu'il compte faire à ce sujet.

Le sénateur Campbell : Merci beaucoup. Monsieur le président, nous devrions peut-être ajouter à notre liste un autre après-midi captivant avec des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le sénateur Hubley : Comme membres du comité, nous entendons les deux versions de l'histoire. Si un problème de cette importance et de cette ampleur n'est pas réglé par le ministère qui en est responsable au bout du compte, pouvez-vous proposer une solution de rechange? D'après vous, y a-t-il une autre entité comptable au Parlement qui serait en mesure de régler et de réaliser un grand nombre de ces ententes sur les revendications territoriales?

Mr. Campbell: Thank you, Mr. Chair. Machinery of government issues are issues that the Auditor General tends not to opine upon. The accountabilities would remain the same regardless of the body tasked with the responsibility, whether it be INAC or someone else. They have an obligation to those agreements, and ways must be found to ensure that that happens. I am not sure that there is anything in there about INAC that prevents them from being the one department to do it, but again, perhaps officials in the department might be able to share with you some of the impediments that they face. I really do not know. Regardless of what body is responsible, ultimately they would be accountable for implementing those agreements.

Senator Hubley: Is it a matter of funding?

Mr. Campbell: I am not sure that we really saw that in our audit. It is a matter of attention, or of what we call “sustained management attention.” We have opined on that in previous audit reports. I think it was in the 2004 report that we had an omnibus follow-up and tried to explore the question of what is it about some of our recommendations that sees them implemented by departments, and what it is that prevents some departments from implementing those recommendations, particularly in the area of First Nations issues. One of the things that we identified is this: When you have senior management that is there for a long period of time and are committed to the task, they will stick to it and you get this sustained management attention. When you have significant turnover and people’s attention gets diverted by other things, sustained management attention is lacking.

We did not see it as an absence of money, necessarily.

Senator Hubley: It seems that it is a long-term problem that we are trying to deal with in a short-term period, and it is just not working.

The other part of my question has been brought previously before this committee, and that is to do with the spirit and the intent of the land claims. There seems to be a whole piece that we are missing here. I do not want to be down on the department. I am sure they have their guidelines and they are doing exactly what they are mandated to do, but there is something missing. I think that is what we would like to find out: What is missing, and why is this particular part, which I think is critical to any land claims, missing? Is it a matter of personnel or of understanding?

Mr. Campbell: I think that is a very good question. That would probably be a good point to explore with the department. In the report, we get one view from the people who are responsible on a day-to-day basis for the federal implementation of the Inuvialuit Final Agreement. We say in paragraph 83 that the department officials have expressed reluctance to monitor progress towards achieving the principles of the agreement. They explained that to do so would imply that an obligation exists where no obligation is written into the agreement. This is their view. Yet, in response

M. Campbell : Merci, monsieur le président. Les questions touchant l’appareil gouvernemental sont des questions sur lesquelles le Bureau du vérificateur général ne se prononce habituellement pas. L’obligation de rendre des comptes demeurera inchangée peu importe l’entité qui en a la responsabilité, que ce soit AINC ou une autre. Elles ont une obligation envers ces ententes et il faut trouver des moyens pour faire en sorte qu’elles la respectent. Je ne suis pas certain s’il y a quelque chose ici qui empêche AINC d’être le ministère responsable, mais là encore, des fonctionnaires du ministère pourraient vous faire part de certains des obstacles auxquels ils sont confrontés. Je ne le sais vraiment pas. Peu importe l’entité responsable, elle devra rendre compte de la mise en œuvre de ces ententes.

Le sénateur Hubley : Est-ce une question de financement?

M. Campbell : Je ne suis pas certain si c’est vraiment ce que nous avons observé lors de notre vérification. C’est une question d’attention, ou ce que nous appelons « l’intérêt soutenu de la direction ». Nous avons donné notre avis à cet égard dans des rapports de vérification précédents. Si je me souviens bien, c’était dans le rapport de 2004 qu’il y avait un suivi global; nous avons essayé d’examiner certaines de nos recommandations selon lesquelles les ententes devraient être mises en œuvre par les ministères et les obstacles qui empêchent certains ministères à donner suite à ces recommandations, particulièrement à l’égard des questions touchant les Premières nations. Voici l’un des points que nous avons relevés : quand des cadres supérieurs sont en poste depuis longtemps et sont dévoués à la tâche, ils persisteront et vous obtiendrez l’intérêt soutenu de la direction. Quand il y a un fort roulement du personnel et que les gens sont distraits par d’autres choses, l’intérêt soutenu de la direction fait défaut.

Nous ne l’avons pas nécessairement perçu comme une absence de fonds.

Le sénateur Hubley : Il semble que ce soit un problème à long terme que nous essayons de régler à court terme, et cela ne fonctionne tout simplement pas.

L’autre partie de ma question a déjà été soulevée devant le comité et porte sur l’esprit et l’intention des revendications territoriales. Il semble nous manquer tout un élément ici. Je ne veux pas blâmer le ministère. Je suis certaine qu’il a ses lignes directrices et qu’il fait exactement ce pour quoi il a été mandaté, mais il manque quelque chose. Je crois que c’est ce que nous voudrions savoir : qu’est-ce qu’il manque? Pourquoi manque-t-il cet élément particulier qui est, à mon avis, essentiel à toute revendication territoriale? Est-ce une question de personnel ou de compréhension?

M. Campbell : Je crois que c’est une excellente question. Ce serait probablement un bon point à examiner avec le ministère. Dans le rapport, nous obtenons l’avis des personnes qui sont responsables de mettre en œuvre la Convention définitive des Inuvialuit du fédéral au quotidien. Au paragraphe 83, nous disons que les représentants du ministère ont exprimé une réticence à surveiller les progrès accomplis dans la réalisation des principes de l’entente. Ils ont expliqué que cela laisserait sous-entendre l’existence d’une obligation qui n’est pas

to our recommendation, the department has undertaken to monitor that very thing. I think it would be a good point to explore with the department, including, first, what was it that caused officials to take this view in the first place. Second, perhaps, what was it that caused this department to now have a different view? Third, how will they implement that and when will it be done? What actions have they taken beyond the agreement to do that?

Senator Dyck: I find this issue very perplexing and frustrating. One of the comments that you made, Mr. Campbell, was that the agreement was not just with Indian and Northern Affairs Canada but with the Government of Canada itself. It seems to me that somehow Indian and Northern Affairs Canada does not feel that it is responsible to, or part of, the Government of Canada. It seems as though there is a disconnect. We talk about making INAC accountable, but how do we make them accountable, other than relying on long-term senior people who have, within their own personal mandate, the goal to implement these agreements? Should it be up to an individual as opposed to a mandate for the department? Is there any way of moving that mandate so that somehow the department seems more responsible?

Mr. Campbell: I do not know how you do that. However, it would be a good thing to move nearer the top of the priority list the issue of ongoing, sustained, implementation of those agreements.

The issue of Indian Affairs and Northern Development as a department is one thing, but Indian Affairs taking the federal lead representing the whole government, the Crown, has presented a challenge for them in the Inuvialuit Final Agreement audit. The contracting issue was clear in the agreement itself. However, when the agreement was signed and put into place, it seemed as if the rest of government was unaware that there now were new requirements of them in contracting in that particular area. It meant that the whole Crown was responsible for changing how they do business. It took many years for this requirement even to be communicated to the rest of government.

The honourable senator makes a very good point. It is a very real issue. It is not only how we get the ongoing implementation further up the priority list of Indian Affairs and Northern Development but also how we get them better connected to the rest of government. These are two big challenges.

Senator Dyck: Is the task of communicating this responsibility outside of the Department of Indian Affairs and Northern Development? Should it be someone in the minister's office, or is there someone else who can take a lead role in ensuring that action is taken that moves things forward?

énoncée dans la Convention. C'est leur point de vue. Pourtant, en réponse à notre recommandation, le ministère a décidé de surveiller cela précisément. Je crois que ce serait un bon point à examiner avec le ministère, y compris, premièrement, ce qui a amené les représentants à adopter cette position au départ. Deuxièmement, nous pourrions peut-être examiner ce qui a poussé le ministère à avoir maintenant une position différente. Troisièmement, comment et quand le mettront-ils en œuvre? En plus de l'accord, quelles mesures ont-ils pris pour le réaliser?

Le sénateur Dyck : C'est une question très compliquée et frustrante. L'une des observations que vous avez faites, monsieur Campbell, c'est que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'est pas l'unique partie à l'entente, mais cette partie est bel et bien le gouvernement du Canada. J'ai l'impression que le ministère ne se sent pas responsable devant le gouvernement du Canada ni estime en faire partie. Il semble y avoir une division. Nous parlons d'obliger AINC à rendre des comptes, mais comment pouvons-nous le faire, autrement qu'en nous fiant à des cadres supérieurs en poste depuis longtemps qui ont comme mandat personnel de mettre en œuvre ces accords? La responsabilité devrait-elle incomber à une personne plutôt qu'au ministère? Y a-t-il un moyen de transférer ce mandat pour que le ministère semble être, d'une façon ou d'une autre, plus comptable?

M. Campbell : J'ignore comment y parvenir. Toutefois, ce serait une bonne idée de placer au sommet de la liste des priorités la question de la mise en œuvre continue et soutenue de ces ententes.

La question du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en tant que ministère est une chose, mais son rôle de principal responsable pour représenter l'ensemble du gouvernement, l'État, lui a posé un problème dans le cadre de la vérification de la Convention définitive des Inuvialuit. La question de la passation des marchés était claire dans la Convention même. Toutefois, quand on a signé et mis en place l'entente, le reste du gouvernement ne semblait pas être au courant qu'il devait respecter dorénavant de nouvelles exigences pour conclure des marchés dans cette région particulière. Cela signifiait que tout l'État était responsable de changer sa façon de faire des affaires. Il a fallu de nombreuses années avant même que cette exigence soit communiquée au reste du gouvernement.

L'honorable sénateur soulève un très bon point. C'est un problème bien réel. Il ne s'agit pas seulement de déterminer comment placer la mise en œuvre continue au sommet de la liste des priorités du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, mais aussi comment faire pour que ce dernier soit mieux relié au reste du gouvernement. Ce sont deux défis de taille.

Le sénateur Dyck : Est-ce que la tâche de communiquer cette responsabilité déborde le mandat du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien? La responsabilité ne devrait-elle pas revenir à une personne du Cabinet du ministre, ou à quelqu'un d'autre qui peut assumer le rôle de principal responsable pour s'assurer que des mesures soient prises pour faire avancer les choses?

Mr. Campbell: I am not sure if it is a different body that should be responsible. In taking the lead, Indian Affairs probably is best placed to know what has been negotiated. I would presume that they would know who else needs to know about contracting or other provisions. How does one make that happen? I think that, in negotiating a land claim agreement, there should be some hard-wired, automatic things that should be done immediately and not left only for people to remember.

Senator Dyck: The Land Claim Agreement Coalition has indicated that perhaps there should be an independent body. I am not sure whether they recommended there should be representation from the various First Nations that have signed agreements. If there were this kind of body, do you think that that would then push the matter towards actual implementation and action?

Mr. Campbell: That could certainly help. Having people at the table for whom implementation is a priority would certainly change the tone of the response. In many of those organizations, one might say it is the priority.

Senator Dallaire: My experience is in international development conflicts. We cannot underestimate the complexity, when in foreign lands, to bring about significant social, economic and development changes. Looking at the way Canada has been handling the Aboriginal situation, we have not even applied here in Canada some of the practices we use internationally to assist nations coming out of difficult scenarios. There are things we are doing abroad that we could be doing here.

However, it is not an insignificant task. They have a hell of a job, but also I think they have a hell of an attitude, too.

Does INAC have a statute that gives it the authority to bring about land claims agreements and, as such, speak for all the departments? Is there a Treasury Board directive or something that gives it that authority?

Frank Barrett, Principal, Office of the Auditor General of Canada: My understanding is that INAC does not have separate statute authority. Going back to the contracting example, we found in the audit that the land claim agreement was signed in 1984. There was no communication with other departments, and therefore when we were interviewing other departments, we saw in the records that other departments knew nothing about it and had no particular reason to inform themselves. It was only after Treasury Board changed the contracting policy that provides direction to all departments that other departments started to take some action in 1995.

In essence, the way it would work would be for Indian Affairs to recognize what the needs are. Then it would have to go through the machinery of government where there is oversight and direction. After that, direction would have to come from the centre to compel other departments to act.

M. Campbell : Je ne suis pas certain qu'une autre entité devrait être responsable. Pour ce qui est du rôle de principal responsable, le ministère est probablement le mieux placé pour savoir ce qui a été négocié. J'imagine qu'il saurait qui d'autre doit connaître les exigences relatives à la passation des marchés ou d'autres dispositions. Comment y arriver? Je crois que, lors de la négociation d'une entente sur les revendications territoriales, certaines choses fixes et systématiques devraient être faites immédiatement pour qu'on n'ait pas à s'en souvenir.

Le sénateur Dyck : La Coalition relative aux ententes sur les revendications territoriales a indiqué qu'il devrait peut-être y avoir une entité indépendante. Je ne suis pas certaine si elle a recommandé qu'il y ait des représentants des diverses Premières nations parties aux ententes. Si ce type d'entité existait, croyez-vous que cela favoriserait vraiment la mise en œuvre et l'adoption de mesures?

M. Campbell : Cela pourrait certainement aider. Faire participer aux discussions des personnes pour qui la mise en œuvre est une priorité changerait sûrement le ton de la réponse. Dans un grand nombre de ces organisations, on peut dire que c'est la priorité.

Le sénateur Dallaire : J'ai de l'expérience dans les conflits en matière de développement international. Quand nous sommes à l'étranger, nous ne pouvons pas sous-estimer la complexité que comporte le fait d'apporter de changements sociaux, économiques et liés au développement. Si on regarde la façon dont le Canada gère la situation des Autochtones, on n'a pas appliqué ici au pays certaines des pratiques que nous utilisons à l'échelle internationale pour aider des nations à se sortir de situations difficiles. Il y a des choses que nous faisons à l'étranger que nous pourrions faire ici.

Toutefois, ce n'est pas une mince tâche. Ils ont un sacré travail à faire, mais je pense aussi qu'ils ont une sacrée attitude.

Y a-t-il une loi qui confère à AINC le pouvoir d'établir des ententes sur les revendications territoriales et, par conséquent, de parler au nom de tous les ministères? Y a-t-il une directive du Conseil du Trésor, par exemple, qui lui donne ce pouvoir?

Frank Barrett, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada : À ma connaissance, AINC n'a pas de pouvoir distinct en vertu d'une loi. Pour revenir à l'exemple de la passation des marchés, nous avons découvert dans la vérification que l'entente sur les revendications territoriales avait été signée en 1984. Il n'y avait aucune communication avec d'autres ministères et, par conséquent, quand nous avons interrogé d'autres ministères, nous avons vu dans les comptes rendus que ces derniers ne le savaient pas et n'avaient aucune raison particulière de s'informer. Ce n'est qu'après que le Conseil du Trésor a changé la politique sur la passation des marchés qui fournit une orientation à tous les ministères que d'autres ministères ont commencé à prendre des mesures en 1995.

Essentiellement, il faudrait que le ministère des Affaires indiennes reconnaisse quels sont les besoins. Ensuite, il devrait passer en revue l'appareil gouvernemental où l'on assure une supervision et une orientation. Puis, il faudrait que des directives proviennent du centre pour obliger les autres ministères à intervenir.

In the monitoring of contracts, for example, we noted that all the departments in our audit were not monitoring whether or not they were adhering to the agreement. The common response was that until Treasury Board tells us we have to do it, we do not have to do it.

Senator Dallaire: That is similar to the attitude of the people whom you interviewed in the department who say that they do not have the responsibility to implement. In other words, there is not a statutory responsibility to INAC, in the name of all the others, giving it an overarching authority to include others departments. Is it correct that if they do not comply, then INAC has no sort of hammer to implement it? That is, apart from that contracting arrangement Treasury Board has imposed.

Mr. Campbell: INAC certainly has a mandate to be the federal lead to negotiate agreements. Mr. Barrett pointed out that it is in the implementation phase when things go wrong, or they discover things that they had not considered. I am not clear what mandate they have to require other departments to behave. In regard to the contracting area, Treasury Board owns the contracting policy.

Senator Dallaire: Therefore, they do not have an authority on the other departments to impose that they implement aspects of the agreement outside of Treasury Board direction. In the contracting agreement, is INAC funded for the implementation? Is there a budget for person years and such to implement?

Mr. Barrett: Funding approvals would be part of the signing of the agreement for obligations such as paying funds to the Inuvialuit or establishing the fund. That would then be transferred. In terms of ongoing operations, we note in paragraph 5 that they have approximately 25 staff to implement 21 land claim agreements.

Senator Dallaire: Let me couch this another way. I will take an example that I used last week. When I was director of army requirements, I had a \$420-million project to buy trucks. Everyone knows trucks. Part of the project is the definition, then the project approval and then the implementation. There is a capital cost and then there is a cost of implementing, which includes on-going maintenance, life-cycle management and probably an upgrade throughout maybe a 20-year period to which we are committed. A cash line is identified in the budget and we meet that. You also have staff who are committed to implementing the delivery of the system, the training of the people and ultimately, the ongoing maintenance.

Part of that project is a major amount, which all these land claims are — they are over \$100 million. Part of that is a requirement to matrix the project throughout all the other departments — being ACOA or different departments, depending on the nature of the project. The matrix participates

Dans la surveillance des marchés, par exemple, nous avons remarqué que tous les ministères dans notre vérification ne surveillaient pas s'ils observaient ou non l'entente. Le plus souvent, on nous a répondu qu'ils n'avaient pas à le faire tant que le Conseil du Trésor ne leur disait pas de le faire.

Le sénateur Dallaire : C'est une attitude semblable à celle des personnes que vous avez interrogées au ministère qui disent ne pas être responsables de la mise en œuvre. Autrement dit, AINC n'a pas de responsabilité législative, au nom de tous les autres ministères, lui donnant un pouvoir général d'inclure d'autres ministères. Est-il vrai que s'ils ne se conforment pas, AINC n'a pas de moyen coercitif quelconque pour mettre en œuvre l'entente? Enfin, à part la politique sur la passation des marchés que le Conseil du Trésor a imposée.

M. Campbell : De toute évidence, AINC a le mandat d'être le principal responsable au fédéral pour négocier les ententes. M. Barrett a souligné que c'est à l'étape de la mise en œuvre que les choses se gâtent ou qu'ils découvrent des éléments qu'ils n'avaient pas pris en considération. Je ne sais pas au juste quel mandat ils ont pour obliger les autres ministères à bien se comporter. En ce qui concerne la passation des marchés, la politique relève du Conseil du Trésor.

Le sénateur Dallaire : Par conséquent, ils n'ont pas le pouvoir d'imposer aux autres ministères de mettre en œuvre des aspects de l'accord en dehors de l'orientation établie par le Conseil du Trésor. Dans l'accord relatif à la passation des marchés, AINC est-il financé pour la mise en œuvre? Y a-t-il un budget, notamment pour les années-personnes?

M. Barrett : L'approbation du financement serait intégrée à l'entente pour des obligations telles que verser des fonds aux Inuvialuit ou établir le financement. Cela serait alors transféré. En ce qui concerne les opérations courantes, nous notons au paragraphe 5 qu'environ 25 employés s'occupent de mettre en œuvre 21 ententes sur les revendications territoriales.

Le sénateur Dallaire : Permettez-moi d'aborder la question autrement. Je vais citer un exemple que j'ai utilisé la semaine dernière. Quand j'étais directeur chargé d'étudier les besoins de l'armée, j'étais responsable d'un projet de 420 millions de dollars pour acheter des camions. Tout le monde sait ce que c'est. Il faut d'abord définir le projet, le faire approuver et le mettre en œuvre. Il y a des coûts d'immobilisations et des coûts de mise en œuvre, ce qui comprend l'entretien courant, la gestion du cycle de vie et probablement des travaux de modernisation aux vingt ans peut-être, que nous nous engageons à effectuer. Des fonds répartis par catégorie sont prévus dans le budget et nous ne les dépassons pas. On a aussi du personnel qui est chargé de la fourniture du système, de la formation et, enfin, de l'entretien courant.

Une partie de ce projet représente beaucoup d'argent; c'est d'ailleurs le cas pour toutes ces ententes sur les revendications territoriales — elles s'élèvent à plus de 100 millions de dollars. Il faut notamment assurer la gestion du projet à l'échelle de tous autres ministères — que ce soit l'APECA ou différents ministères,

in the approval process and the decisions of the project moving ahead. They are committed to whatever they have participated in.

Ultimately, the project goes to Treasury Board, and then we go to cabinet and it gets approved. Cash lines are identified in each department to meet that implementation, if they have a responsibility.

Are these contracts conducted in the same way? As an example, this one we are talking about — forgive me for not being able to pronounce it properly — in its implementation, does it have the implementation package or is it taken for granted that INAC will absorb the implementation of that process in its cash line or in its normal budget, and is it to simply implement whether they got \$21 million, \$51 million or \$101 million?

I am sorry to be so long-winded, but I am trying to grasp this absolutely incredible, irresponsible position taken by INAC in regard to implementation.

Mr. Campbell: Mr. Chair, I am not sure what ongoing funding INAC might have got in order to fund its activities 23 years after the fact. What we did observe in the audit is quite consistent with what we have seen elsewhere, in that a lot of effort, a lot of focus is on the short term. When the agreement was signed, we noted that the initial transactions happened by and large; obviously, the money got transferred so the focus was on that — that was done. Most of the land got transferred. Then they ran into problems and they did not have processes to obtain solutions. However, as the honourable senator alludes, on an ongoing basis has the focus been there and have resources been arranged for that purpose? It would appear not.

I think it would be another interesting point with the department to have a discussion with them as to how they have reached decisions about how to allocate funds on the longer term.

Senator Dallaire: Following this through, it would seem to me that the implementation process is failing for a variety of reasons, one of which seems to be abdication of responsibility. Throwing cash and land at it is tangible, anyone can do that; but the social and economic changes, which are far more complex, demand a whole different set of parameters.

Is it not maybe a failing within the actual agreements that the implementation dimensions of that are not binding? The actual agreements may be saying a lot of great words but they do not have a contractual, binding responsibility to the implementation with all the other departments?

Mr. Barrett: Mr. Chair, I am happy to answer the senator's question. There are a couple of points to note in that. One is that one of our major concerns was with a lack of a strategic approach. The analogy to the defence program management system is interesting, in that it starts with a needs assessment — a statement of capability deficiency and here is what we need to do.

selon la nature du projet. L'équipe de gestion participe au processus d'approbation et à la prise de décisions liées au projet en cours. Elle a à coeur tout ce qu'elle a entrepris.

En bout de ligne, le projet est présenté au Conseil du Trésor, ensuite au Cabinet, puis il est approuvé. Les fonds sont répartis par catégorie dans chaque ministère concerné pour respecter cette mise en œuvre.

Ces marchés sont-ils exécutés de la même manière? À titre d'exemple, pour le projet dont nous parlons — pardonnez-moi de ne pas pouvoir le prononcer convenablement —, y a-t-il un dispositif de mise en œuvre? Ou tient-on pour acquis qu'AINC absorbera les frais de mise en œuvre à même les fonds qui lui sont attribués ou son budget normal, et doit-il tout simplement assurer la mise en œuvre, qu'il ait 21, 51 ou 101 millions de dollars?

Je suis désolé de m'attarder autant sur le sujet, mais j'essaie de comprendre cette position incroyable et irresponsable adoptée par AINC concernant la mise en œuvre.

M. Campbell : Monsieur le président, j'ignore quelle sorte de financement permanent AINC pourrait avoir obtenu pour financer ses activités 23 ans après coup. Ce que nous avons observé dans le cadre de la vérification est tout à fait compatible avec ce que nous avons vu ailleurs, c'est-à-dire qu'on consacre beaucoup d'effort et d'attention aux activités à court terme. Quand l'entente a été signée, nous avons remarqué que les transactions initiales ont été effectuées de façon générale; de toute évidence, puisque l'argent était transféré, on mettait l'accent là-dessus — ce qui a été fait. La majorité des terres ont été cédées. Ensuite, ils se sont heurtés à des problèmes et n'avaient pas de processus pour trouver des solutions. Toutefois, comme l'honorable sénateur le dit, a-t-on régulièrement mis l'accent là-dessus et les ressources ont-elles été organisées à cette fin? Il semblerait que non.

Je pense que ce serait un autre point intéressant à aborder avec les représentants du ministère pour savoir comment ils en sont arrivés aux décisions concernant l'attribution des fonds à plus long terme.

Le sénateur Dallaire : Dans le même ordre d'idées, il me semble que le processus de mise en œuvre échoue pour diverses raisons, dont l'une semble être l'abdication de responsabilité. Donner de l'argent et des terres, c'est tangible — n'importe qui peut le faire; mais les changements sociaux et économiques, qui sont beaucoup plus complexes, exigent une tout autre série de paramètres.

L'échec, pour les ententes actuelles, ne tient-il pas au fait que la mise en œuvre n'est pas exécutoire? Les ententes comportent peut-être de bien belles paroles, mais elles ne prévoient pas de responsabilité contractuelle, exécutoire en ce qui concerne la mise en œuvre de concert avec tous les autres ministères.

M. Barrett : Monsieur le président, je suis heureux de répondre à la question du sénateur. Il y a quelques points à noter. Premièrement, une de nos principales préoccupations, c'était le manque d'approche stratégique. L'analogie avec le système de gestion des programmes de défense est intéressante, en ce sens qu'il commence par une évaluation des besoins — un énoncé d'insuffisance en capacité et une liste des mesures à prendre.

What we find with INAC is that they never formally identified their ongoing obligations. When you do not know what you are supposed to be doing, it is a little hard to know how well you are achieving it. That was one of the points we made.

Another important point that should be noted is that in the negotiation of agreements, INAC, Indian and Northern Affairs Canada, chairs an interdepartmental committee. It has everyone around the table and they work toward what they will negotiate — bottom lines, departmental responsibilities. My understanding through the course of the audit is that that approach does not exist on the implementation side.

Senator Dallaire: How do they get away with contracts like that with Treasury Board? INAC may be faulty but I would contend that Treasury Board, which is an incredibly demanding body on other people — I know, having lived through that — seems to be letting INAC off the hook. Is it because the problems are so complex or because it simply is not taking its responsibility seriously?

Mr. Campbell: One thing to point out is that the lands claim negotiation is an evolving business for the Government of Canada. It is now government policy that each land claim agreement has an implementation plan. That policy came into place after the Inuvialuit Final Agreement was signed, so they did not have an implementation plan. However, any agreements they would sign today would have a requirement to have a plan. How good that plan would be and how well it would be implemented would be two different questions. However, when this one was signed, there was no such implementation plan.

When looking for reasons for why things are not working as well as they should be, I would go back to what appear to be very differing views between the signatories of the agreements on the fundamental objectives of those agreements. We alluded to it in a number of our audits, including the Inuvialuit Final Agreement, where the Inuvialuit expressed a view to us on those objectives. The committee may be interested in hearing their views. I do not want to speak for them, but they are a signatory to the agreement and I am sure that they would have lots to say. In contrast to the views expressed to us by those tasked within Indian Affairs for implementing the agreement, they did not see those fundamental objectives as being something that they were responsible for achieving.

Senator Dallaire: If we are allowed a second round, I have two more questions.

The Deputy Chair: Go ahead.

Senator Dallaire: There is a position by the Aboriginal people of not wanting a paternalistic process, being independent nations, and so on. Then there is the government that does not want to put money out there that does not have a control on it. In this

Ce que nous constatons dans le cas d'AINC, c'est que le ministère n'a jamais officiellement déterminé ses obligations permanentes. Lorsque vous ne savez pas ce que vous êtes censé faire, c'est un peu difficile de savoir dans quelle mesure vous avancez vers l'atteinte de vos objectifs. C'est l'un des arguments que nous avons fait valoir.

Un autre point important à noter, c'est que dans la négociation des ententes, AINC, ou Affaires indiennes et du Nord Canada, préside un comité interministériel. Il invite tout le monde à la table afin de décider des éléments à négocier — par exemple, les aspects essentiels, les responsabilités ministérielles. Au cours de la vérification, j'ai cru comprendre que cette approche n'existe pas pour le volet de la mise en œuvre.

Le sénateur Dallaire : Comment peuvent-ils s'en tirer avec des marchés comme celui avec le Conseil du Trésor? Il se peut qu'AINC soit dans le tort, mais j'irais jusqu'à dire que le Conseil du Trésor, qui est un organisme extrêmement exigeant pour d'autres — je le sais par expérience — semble permettre à AINC de s'en laver les mains. Est-ce parce que les problèmes sont si complexes ou tout simplement parce qu'il ne prend pas au sérieux sa responsabilité?

M. Campbell : Il ne faut pas oublier que la négociation des revendications territoriales est un travail en évolution pour le gouvernement du Canada. La politique gouvernementale exige maintenant que chaque entente de revendication territoriale dispose d'un plan de mise en œuvre. Cette politique est entrée en vigueur après la signature de la Convention définitive des Inuvialuit. C'est pourquoi cette entente ne comportait pas de plan de mise en œuvre. Cependant, tout accord qu'on signerait aujourd'hui aurait une disposition exigeant l'élaboration d'un plan. Quant à savoir à quel point ce plan serait efficace et comment il serait mis en œuvre, ce sont là deux questions différentes. Quoi qu'il en soit, lorsque l'entente en question a été signée, un tel plan de mise en œuvre n'était pas exigé.

Quant aux raisons pour lesquelles les choses ne marchent pas aussi bien qu'elles le devraient, j'attribuerais cela aux points de vue apparemment très divergents entre les signataires sur les objectifs fondamentaux de ces ententes. Nous y avons fait allusion dans plusieurs de nos vérifications, y compris celle portant sur la Convention définitive des Inuvialuit, où les Inuvialuit nous ont fait part de la façon dont ils entrevoyaient ces objectifs. Le comité pourrait vouloir entendre leurs points de vue. Je ne veux pas parler à leur place, mais ils représentent l'un des signataires de l'entente et je suis sûr qu'ils auraient beaucoup de choses à dire. Contrairement aux points de vue exprimés par les fonctionnaires d'Affaires indiennes chargés de mettre en œuvre l'entente, les Inuvialuit ne considéraient pas l'atteinte de ces objectifs fondamentaux comme faisant partie de leur responsabilité.

Le sénateur Dallaire : Si nous avons un deuxième tour, j'aurais deux autres questions.

Le vice-président : Allez-y.

Le sénateur Dallaire : Les peuples autochtones soutiennent ne pas vouloir de processus paternaliste, puisqu'ils sont des nations indépendantes, et cetera. Il y a ensuite le gouvernement qui ne veut pas injecter des fonds dans quelque chose sur lequel il n'a pas

differing perspective, the implementation could become pretty complex — who does what, and who is responsible for what, and ultimately how funds are spent.

We are talking 1984 and we are now in 2007, so 23 years to implement a methodology is perhaps getting a little slow in the process. Was that friction between the two philosophies existent even at the time of signing? Has that not been worked out as part of the negotiations in regard to the implementation plan?

Mr. Campbell: We would have no knowledge of views from our other work of relationships at the time of the signing of those agreements, particularly the Inuvialuit agreement. We did not audit the negotiation process and, as was pointed out, that was 23 years ago.

The honourable senator raises an issue of friction and that is probably worth pausing and thinking about. One of the tragedies of the implementation problem is the fact that issues that were agreed to 23 years ago in a contractual agreement, some of which should be relatively easy to implement, remain a source of great friction almost a quarter of a century later. Friction takes up energy. For example, the Inuvialuit is a very small population of people who are trying to move their people forward. Yet they are required to take up their time and energy with arguments that are a quarter of a century old about agreements that were signed and should have been implemented. If there is to be an argument, it should be about new issues. Again, they are better placed than I am to speak to this matter, but it takes a lot of their time and energy and they do not have the body of people to draw upon that the federal public service has.

Senator Dallaire: Even in the new agreements, because there does not seem to be a binding implementation methodology with the Canadian government, those frictions will continue to surface as we go along.

My last question is: How many ADMs of INAC have been fired?

Mr. Campbell: I have no information on that point.

Senator Dallaire: How many of them have been promoted?

[No audible response]

Thank you. You have been very kind.

Senator Campbell: I would like to get back to the statement on culture, and this is something that we hear about time and time again with regard to DIAND. Is it the case that the department cannot accept the fact that they are in a position of carrying out a contract that is nation to nation, and they are simply not used to accepting First Nations as a nation? Is that the cultural side of this issue? Could you explain the culture and the difficulty?

Mr. Campbell: When we talk to First Nations organizations about their views on land claims agreements, very often we hear an analogy of marriage and divorce. There are two questions: What is the understanding of the public servants? How did they reach that understanding, and what drives them toward it?

prise. Dans cette perspective divergente, la mise en œuvre pourrait s'avérer très complexe — qui fait quoi, qui est responsable de quoi et, en fin de compte, comment les fonds sont-ils dépensés?

Nous parlons d'une entente qui remonte à 1984, et nous sommes maintenant en 2007. Donc, 23 ans pour mettre en œuvre une méthodologie, c'est peut-être un peu lent. Cette friction entre les deux philosophies existait-elle-même à l'époque où l'entente a été signée? Ne l'a-t-on pas résolue dans le cadre des négociations concernant le plan de mise en œuvre?

M. Campbell : Nous ne savons rien des points de vue exprimés dans le cadre de nos autres travaux sur les relations au moment de la signature de ces ententes, particulièrement en ce qui a trait à la Convention des Inuvialuit. Nous n'avons pas vérifié le processus de négociation et, comme vous l'avez indiqué, c'était il y a 23 ans.

L'honorable sénateur a parlé d'un problème de friction et cela mérite peut-être qu'on s'y attarde. L'une des tragédies du problème de la mise en œuvre, c'est que les questions convenues il y a 23 ans aux termes d'une entente contractuelle, dont certaines devraient être relativement faciles à mettre en œuvre, demeurent une source de friction considérable presque un quart de siècle plus tard. Toute friction gruge de l'énergie. Par exemple, les Inuvialuit sont un très petit groupe d'individus qui tentent de faire avancer leur peuple. Pourtant, ils doivent consacrer temps et énergie à des différends, qui datent d'un quart de siècle, au sujet d'ententes conclues qui auraient dû être mises en œuvre. S'il doit y avoir discussion, elle doit porter sur de nouvelles questions. Encore une fois, ils sont mieux placés que moi pour en parler, mais ils doivent y consacrer beaucoup de temps et d'énergie et ils ne peuvent pas recourir aux services d'un grand nombre de personnes comme la fonction publique fédérale.

Le sénateur Dallaire : Même dans les nouvelles ententes, comme le gouvernement canadien ne semble pas disposer d'une méthodologie de mise en œuvre ayant force exécutoire, ces frictions continueront de faire surface dans l'avenir.

Une dernière question : Combien de SMA chez AINC ont été renvoyés?

M. Campbell : Je n'ai aucune information à ce sujet.

Le sénateur Dallaire : Combien d'entre eux ont été promus?

[Réponse inaudible.]

Merci. Vous avez été très aimable.

Le sénateur Campbell : J'aimerais revenir à l'énoncé sur la culture; c'est quelque chose qui revient souvent lorsqu'on parle du MAINC. Est-il vrai que le ministère ne peut pas accepter le fait de devoir exécuter un marché de nation à nation parce qu'il n'est tout simplement pas habitué à accepter les Premières nations comme une nation? Est-ce là l'aspect culturel de la question? Pouvez-vous expliquer la culture et la difficulté afférente?

M. Campbell : Lorsque nous demandons à des organisations des Premières nations de nous donner leurs points de vue sur les ententes de revendications territoriales, elles utilisent très souvent l'analogie du mariage et du divorce. Il y a deux questions : quelle est la perception des fonctionnaires? Comment y sont-ils arrivés et qu'est-ce qui les motive?

We often hear this view from First Nations that the signing of the agreement should be the beginning of a new relationship whereby they should be trying to maximize benefits and to build and develop. Quite often it is their view that the federal government is trying to minimize what happened subsequent to the signing of the agreement — costs to the Crown, for example.

I point you to the fact that in the Inuvialuit Final Agreement there is a requirement, not a hope or a wish, to have a five-year review of economic development. Under the agreement, INAC is to ensure that this happens every five years, unless and until certain conditions are met. They conducted one review and the results were very negative and they did not develop an action plan to deal with those results. They have not had the subsequent reviews that are mandated in the agreement. Again, when you talk to First Nations organizations, they will speak to this maximizing versus minimizing different viewpoints. How the public servants arrive at that viewpoint would be an interesting point of discussion with senior officials from INAC. Whether they simply believe that is what was expected of them, or whether they were told that or whether it has existed within the department for a long period of time, I do not know and would not profess to answer for them, but that would be an interesting point of discussion.

Senator Campbell: INAC is the lead on this but it would seem to me that when you sign an agreement such as the ones that we are looking at, it involves every single department in government. There is a commitment on behalf of the Government of Canada, for example contracting, that goes across the board. While INAC is the lead agency on this, they have no concept of a way to bring all other ministries on board. Would that be a correct statement?

Mr. Campbell: In part that is correct, Mr. Chair but, as we point out in the report, some aspects of the Inuvialuit Final Agreement were implemented well. I believe that Mr. Barrett has some details on that and the involvement of other departments.

Senator Campbell: I commend them on that, but what is the holdup for the rest of it? We are applauding them because they did half a job when we should be asking what the handicap is to completing the rest of the job. I am so confused about how this agency works.

Mr. Barrett: Perhaps I could add a little insight to the senator's question. On the environmental side, which was by and large a good news story, I found it particularly interesting that Parks Canada, Environment Canada and Fisheries and Oceans Canada had similar objectives in the far North to those of the Inuvialuit. When it came time to change how the committee structure would work, there was a great synergy. We asked about how a majority vote works and they said that they always reach consensus on how development should take place. There might be some lessons

Les Premières nations nous disent souvent que la signature d'une entente devrait représenter le début d'une nouvelle relation où les parties essaient de maximiser les avantages et de bâtir et développer la collectivité. Très souvent, les Premières nations estiment que le gouvernement fédéral essaie de minimiser ce qui se passe après la signature de l'entente — les coûts pour l'État, par exemple.

Je vous rappelle que la Convention définitive des Inuvialuit comporte une exigence, et non pas un vœu ou un espoir, au titre d'un examen quinquennal du développement économique. En vertu de la Convention, AINC doit s'assurer que cet examen se produit tous les cinq ans, jusqu'à ce que certaines conditions soient remplies. Le ministère a effectué un examen qui a mis en évidence des résultats très négatifs, mais il n'a pas élaboré de plan d'action pour donner suite à ces résultats. Il n'a mené aucun autre examen subséquent, comme l'exige la Convention. Encore une fois, lorsqu'on parle à des organisations des Premières nations, elles font allusion à ces points de vue divergents sur la maximisation et la minimisation. Comment les fonctionnaires en arrivent-ils à ce point de vue? Voilà une question intéressante dont vous pourriez discuter avec les hauts fonctionnaires d'AINC. Je ne saurais vous dire s'ils croient tout simplement que c'est qu'on s'attendait d'eux ou si c'est ce qu'on leur a inculqué ou, encore, si cette mentalité existe au sein du ministère depuis longtemps. Je n'oserais pas avancer une réponse à leur place, mais ce serait un sujet de discussion intéressant.

Le sénateur Campbell : AINC est le ministère responsable, mais il me semble que lorsqu'on signe une entente comme celles que nous examinons, elle concerne chaque ministère fédéral. On prend un engagement, par exemple en ce qui concerne la passation de marchés, au nom du gouvernement du Canada et cet engagement englobe tout le gouvernement. Même si AINC est l'organisme responsable, il n'a aucune idée de la façon de faire participer tous les autres ministères. Est-ce vrai?

M. Campbell : C'est vrai, en partie, monsieur le président, mais comme nous le signalons dans le rapport, certains aspects de la Convention définitive des Inuvialuit ont été mis en œuvre en bonne et due forme. Je crois que M. Barrett a certains détails à ce sujet et sur l'intervention des autres ministères.

Le sénateur Campbell : Je les en félicite, mais qu'en est-il du reste des ministères? Nous les applaudissons parce qu'ils ont fait la moitié du travail, alors que nous devrions leur demander quel est l'obstacle qui les empêche de finir le travail. Je ne comprends vraiment pas comment cet organisme fonctionne.

M. Barrett : Peut-être que je pourrais éclaircir un peu la question du sénateur. Sur le plan de l'environnement, qui s'est avéré en grande partie une bonne nouvelle, j'ai trouvé particulièrement intéressant que Parcs Canada, Environnement Canada et Pêches et Océans Canada aient des objectifs semblables dans le Grand Nord à ceux des Inuvialuit. Lorsqu'il a fallu changer la structure du comité, on a observé une grande synergie. Nous leur avons demandé comment un vote majoritaire fonctionnait et ils nous ont expliqué qu'ils cherchaient toujours

to learn in terms of how the overall agreements should be sought. Are we trying to achieve the same things or are we at two ends trying to minimize activities?

Senator Campbell: Would it be beneficial if agencies that work well with common goals and objectives were to be the model for government to apply in those areas where there are difficulties? Would it be constructive on our part to suggest that the agencies that have it should act as the model for the agencies that do not have it?

Mr. Barrett: Yes, it would be an interesting area to explore. For example, if part of INAC's mandate were to achieve the objectives that are in land claim agreements, such as improve the economy within the Inuvialuit settlement region so that it is comparable to others in the North and across Canada, to form a part of the performance appraisal, it might make a difference. However, I would leave that for others to consider.

Senator Campbell: Have you ever considered that the government knows exactly what it is doing? Perhaps they are taking a look at costs under implementation and deciding to wait until they are sued to compare those costs. Maybe the plan within that agency is to sit back and do nothing, and to see if the Inuvialuit recognize the agency's lack of action and if they will sue the agency for it.

Mr. Campbell: Mr. Chair, as auditors we can observe what people do but less so on why they do it. I would point out that the behaviour we observed and commented on in relation to the Inuvialuit Final Agreement is consistent with what we saw on audits of other agreements.

Senator Campbell: Thank you.

The Deputy Chair: The issue of implementation is becoming a serious problem. I have a pamphlet that was given to us by the Land Claim Agreements Coalition. Over the last few years, a group of land claimants have come together to deal with implementation problems. I will read a paragraph from the pamphlet. It says:

Over the last three decades, however, numerous independent reviewers, including the Auditor General and the UN Special Rapporteur have confirmed that the Government of Canada is not meeting its obligations under these agreements. Consequently, the land claims are failing to achieve their fundamental objectives.

This is a serious issue. Canadians and Aboriginal people in our modern era look to these agreements to solve the problems, to help Aboriginal people and to resolve the issues that have been going on for a long time. This is the way in which Aboriginal people can rise, become independent and contribute to our Canadian society. If the implementation is failing, I foresee there will be a serious problem.

à obtenir un consensus sur la façon dont le développement se déroulerait. Il y a peut-être des leçons à tirer quant à la façon dont les ententes globales doivent être conclues. Essayons-nous d'atteindre les mêmes objectifs ou occupons-nous deux positions opposées en essayant de minimiser les activités?

Le sénateur Campbell : Serait-il utile que le gouvernement s'inspire du modèle des organismes qui travaillent bien avec des buts et des objectifs communs dans les domaines où il existe des difficultés? Serait-il constructif de notre part de suggérer que ces organismes servent de modèles pour les organismes qui ne réussissent pas?

M. Barrett : Oui, ce serait une piste intéressante à explorer. Par exemple, si une partie du mandat d'AINC était d'atteindre les objectifs énoncés dans les ententes de revendications territoriales, comme celui d'améliorer l'économie dans la région désignée du règlement des Inuvialuit de façon à ce qu'elle soit comparable aux autres dans le Nord et ailleurs au Canada, et si cela faisait partie de l'évaluation du rendement, cela pourrait faire la différence. Mais je laisse à d'autres le soin d'examiner cette question.

Le sénateur Campbell : Vous êtes-vous déjà demandé si le gouvernement sait exactement ce qu'il est en train de faire? Peut-être qu'il examine les coûts de mise en œuvre et décide d'attendre jusqu'à ce qu'il soit poursuivi en cour pour comparer ces coûts. Peut-être que le plan dans cet organisme, c'est de se croiser les bras et de voir si les Inuvialuit reconnaissent le manque d'action de l'organisme et s'ils vont lui tenter des poursuites pour cela.

M. Campbell : Monsieur le président, en tant que vérificateurs, nous pouvons observer ce que les gens font, mais pas vraiment ce qui les pousse à agir. Je tiens à souligner que le comportement que nous avons observé et décrit relativement à la Convention définitive des Inuvialuit est conforme à ce que nous avons vu dans le cadre de vérifications d'autres conventions.

Le sénateur Campbell : Merci.

Le vice-président : La question de la mise en œuvre devient un grave problème. J'ai une brochure qui nous a été distribuée par la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales. Au cours des dernières années, un groupe de Premières nations ayant des revendications territoriales se sont réunies pour régler les problèmes de mise en œuvre. Je vais vous lire un paragraphe de la brochure :

Toutefois, durant les trois dernières décennies, de nombreux examinateurs indépendants, notamment le vérificateur général et le rapporteur spécial de l'ONU, ont confirmé que le gouvernement du Canada ne remplit pas ses obligations aux termes de ces ententes. Par conséquent, les revendications territoriales ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs fondamentaux.

C'est un grave problème. De nos jours, les Canadiens et les peuples autochtones ont recours à ces ententes pour résoudre les problèmes, pour aider les Autochtones et pour régler les questions qui existent depuis longtemps. C'est de cette façon que les peuples autochtones peuvent se prendre en main, devenir autonomes et contribuer à notre société canadienne. Si la mise en œuvre échoue, je prévois un grave problème.

I noticed that, last December, the Inuit of Nunavut launched a \$1-billion lawsuit against the federal government because of lack of implementation. More recently, in Northern Quebec, there has been a settlement over ongoing disputes for the last few decades. The settlement was negotiated because of failed implementation. I suspect that if the government does not deal with this problem immediately, we will see more lawsuits and more problems arise. It is something that, perhaps, our committee can be of assistance in helping to identify that problem. Perhaps, as has been said, we need to deal with Indian and Northern Affairs Canada to see where they are at, and to see what their response is with regard to what has been said and what is showing up as the beginnings of a serious problem.

It is something that our committee will consider as to whether we ought to meet with the Minister of Indian and Northern Affairs and his officials. This meeting will be to see whether we can help the causes of the Aboriginal peoples in our country who sign agreements with hope and with a lot of anticipation that their futures will become better, only to find out later that it is not that easy and that there are implementation problems.

Senator Dallaire: If we have a few minutes, just to push on that point: What was that attitude that you say you captured?

Mr. Campbell: I was not talking about attitude but, rather, behaviour.

Senator Dallaire: I am sorry. I meant behaviour.

Mr. Campbell: The behaviour that we saw in relation to the implementation of the Inuvialuit Final Agreement, that is, the fact that the department did not feel responsible for measuring progress towards the overall objectives of the agreement, that was the same approach they had taken to previous agreements we have audited.

Senator Dallaire: Meaning you find this true even up to the most recent ones, as well?

Mr. Campbell: Yes.

Senator Dallaire: My question then becomes: Within the department, have they never grasped or have you found any efforts in the archives of the department as you have looked at this matter, of trying to establish a process in regard to implementing? That is to say, have there been any people in there who have tried to push upwards this desire to bring about a more responsible methodology of implementation? Have those ideas been blocked or destroyed, or not seen fruition, or has there been any concerted effort within that department to bring about expertise from the outside world of government to assist them? I could see a whole bunch of NGOs that could help that department to bring about a solution. Has that been looked into?

Mr. Barrett: I can only speak for what I have seen. In digging through all the department's files related to this agreement, my staff did come across a draft identification from 2000 of what the ongoing responsibilities were, which was done by a consultant.

J'ai remarqué qu'en décembre dernier, les Inuits du Nunavut ont intenté une poursuite de 1 milliard de dollars contre le gouvernement fédéral parce qu'il n'y a pas eu de mise en œuvre. Plus récemment, dans le Nord du Québec, il y a eu un règlement concernant des différends qui persistaient depuis plusieurs décennies. Le règlement a été négocié parce qu'il n'y a pas eu de mise en œuvre. Je crois que si le gouvernement ne règle pas ce problème immédiatement, nous verrons un accroissement des procès et des problèmes. C'est peut-être un domaine où notre comité pourra être utile en aidant à cerner le problème. Comme nous l'avons entendu dire, il se peut que nous ayons à consulter Affaires indiennes et du Nord Canada pour voir où le ministère en est dans ses démarches et pour connaître sa réponse à ce qui a été dit et à ce qui semble être des signes précurseurs d'un grave problème.

C'est quelque chose que notre comité envisagera afin de voir s'il y a lieu de rencontrer le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et ses fonctionnaires. La rencontre visera à déterminer si nous pouvons aider à faire avancer les causes des peuples autochtones dans notre pays; ces derniers signent des ententes avec beaucoup d'espoir que leur avenir sera meilleur, seulement pour se rendre compte que ce n'est pas aussi facile que cela et que la mise en œuvre pose des problèmes.

Le sénateur Dallaire : Si nous avons encore quelques minutes, j'aimerais approfondir ce point : quelle est l'attitude que vous avez dit avoir observée?

M. Campbell : Je ne parlais pas d'attitude, mais plutôt de comportement.

Le sénateur Dallaire : Désolé, je voulais dire comportement.

M. Campbell : Le comportement que nous avons observé par rapport à la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit, c'est que le ministère ne se sentait pas responsable de mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs globaux de l'entente; c'était la même approche qu'il avait prise dans les ententes antérieures que nous avons vérifiées.

Le sénateur Dallaire : Autrement dit, vous estimez que cette observation s'applique même aux plus récentes ententes?

M. Campbell : Oui.

Le sénateur Dallaire : Cela m'amène à la question suivante : au sein du ministère, a-t-on déjà cherché à déployer des efforts pour établir un processus en matière de mise en œuvre ou avez-vous constaté de tels efforts dans le cadre de votre examen de la question, dans les archives du ministère? Autrement dit, y a-t-il eu des gens qui ont essayé de pousser plus loin ce désir d'établir une méthodologie de mise en œuvre plus responsable? A-t-on plutôt bloqué ou démolé ces idées ou est-ce que ces idées n'ont pas porté fruit? Ou encore, y a-t-il eu un effort concerté au sein du ministère pour chercher une aide qualifiée à l'extérieur du gouvernement? Je pense à une foule d'ONG qui pourraient aider ce ministère à trouver une solution. A-t-on envisagé cette possibilité?

M. Barrett : Je ne peux parler que de ce que j'ai vu. En fouillant dans tous les dossiers du ministère relatifs à cette entente, mon personnel a découvert une ébauche qui datait de l'an 2000, dans laquelle on avait recensé les responsabilités permanentes;

That is the closest thing we have seen in terms of something related to this matter. However, there was no indication that the department officials were aware of that draft while we were digging through those files.

There have been some spurts, some contracting out, in terms of what they will have to do towards implementation. However, I think it comes back to Mr. Campbell's point on sustained management attention and the idea that we need to keep pushing.

Senator Dallaire: Does that department have a policy branch that actually articulates policies and has a responsibility for taking on that dimension and initiating such an action? Has that ever been created or pondered by deputy ministers or ministers?

Mr. Barrett: The department officials could better articulate how they are structured. My understanding is that within the implementation branch, which is the branch responsible for land claim agreements, there is a policy unit. What they have done in terms of developing a coherent strategy to implement land claim agreements is a question best put to them.

Senator Dallaire: You did not go higher?

Mr. Barrett: That is correct.

Senator Dyck: I wanted to follow up on something that our chair was indicating with respect to these agreements. These modern land claim agreements are similar to the treaties signed many years ago. When those treaties were signed, they were signed nation to nation and they were signed in good faith. I use the words "good faith" literally, because First Nations believe that these kinds of agreements are actually sacred agreements. When they are signed, you are believing that the Government of Canada will uphold the spirit and the intent of the agreement, but it is quite clear that INAC has not lived up to the spirit of the agreement. It has viewed the agreements in very technical terms.

I am wondering if there should not be a process put in place to change the culture of the people who manage INAC in order to train them and let them know what the cultural differences are between the way in which they are operating versus the way in which the First Nations who have signed these agreements are operating.

I found it interesting that you talk about Parks Canada and Environment Canada having more of the mindset to see these agreements going forward because, of course, the culture of the people who work in those kinds of departments are more similar to the First Nations culture. They are looking at things in a more holistic, world view.

Do you think there is a way to change the culture or the mindset of INAC?

ce travail avait été fait par un consultant. C'est ce qu'il y avait de plus proche que nous avons trouvé portant sur cette question. Toutefois, dans notre examen approfondi de ces dossiers, rien n'indiquait que les fonctionnaires du ministère étaient au courant de cette ébauche.

Il y a eu certains efforts, par exemple quelques projets confiés en sous-traitance pour déterminer ce qu'ils auront à faire pour la mise en œuvre. Toutefois, je crois que cela fait écho à ce que M. Campbell a dit sur l'attention soutenue de la gestion et l'idée que nous devons continuer de faire pression.

Le sénateur Dallaire : Le ministère a-t-il une direction générale en matière de politiques qui formule réellement des politiques et qui est responsable d'assumer cette dimension et de mettre en branle une telle action? Les sous-ministres et les ministres ont-ils déjà créé une telle entité ou songé à le faire?

M. Barrett : Les fonctionnaires du ministère seraient mieux placés pour expliquer la structure de leur organisme. À ma connaissance, au sein de la Direction générale de la mise en œuvre, c'est-à-dire la direction générale responsable des ententes sur des revendications territoriales, on retrouve une unité d'élaboration de politiques. Quant à savoir si on a élaboré une stratégie cohérente destinée à mettre en œuvre les ententes sur des revendications territoriales, il serait préférable de poser cette question aux représentants du ministère.

Le sénateur Dallaire : Vous n'avez pas consulté les échelons supérieurs?

M. Barrett : C'est exact.

Le sénateur Dyck : Je voulais donner suite à ce que notre président a dit à propos de ces ententes. Ces ententes sur des revendications territoriales modernes ressemblent aux traités signés il y a de nombreuses années. À l'époque où ces traités ont été conclus, ils représentaient des accords de nation à nation qui étaient signés de bonne foi. J'utilise l'expression de « bonne foi » au sens littéral, car les Premières nations croient que ces types d'ententes sont, effectivement, des accords sacrés. Lorsqu'on les conclut, on est convaincu que le gouvernement du Canada respectera l'esprit de l'entente. Or, il est assez évident qu'AINC n'a pas respecté l'esprit de l'entente. Il a considéré les ententes d'un point de vue très technique.

Je me demande si l'on ne devrait pas mettre en place un processus pour changer la culture des gens qui gèrent AINC afin de leur donner une formation et de leur expliquer en quoi consistent les différences culturelles entre leur mode de fonctionnement et celui des Premières nations qui ont signé ces ententes.

Je trouve intéressant ce que vous avez dit à propos de Parcs Canada et d'Environnement Canada, qui affichent une mentalité plus propice à faire avancer ces ententes car, évidemment, les gens au service de ce genre de ministères ont une culture qui ressemble davantage à celle des Premières nations. Ils considèrent les choses d'un point de vue plus global et planétaire.

Pensez-vous qu'il y a une façon de changer la culture ou la mentalité d'AINC?

Mr. Campbell: Mr. Chair, I would certainly hope so. However, in order to do that, I think that the department, first off, needs to decide what its position is in relation to the fundamental objectives of those agreements. They need to make that decision. However, what we have observed in the course of our audits is that the officials implementing the agreements are not behaving in a manner consistent with what the department is now saying, which is that they now see this as something they will monitor or progress towards.

They need to decide what their position is, and then begin a communication to departmental officials saying, "This is how we see our role in implementation, and this is how you are to behave."

Senator Dyck: Is that the department's responsibility or should it be up to someone else to decide what their responsibilities are?

Mr. Campbell: Indian and Northern Affairs Canada is the federal lead, and we made our recommendations to them. It is that department which has responded positively now, saying that they will now undertake to monitor progress against the overall objectives. I think we have some movement there, and I would hope that there may be an opportunity to have some of that movement sustained.

The Deputy Chair: If there are no further questions, I thank you, gentlemen, for appearing. You have boldly and truthfully done your work in identifying the problems that exist in the whole matter of the implementation of land claims. We will go on and see what else we can do on behalf of the claimants to ensure that these matters are resolved.

The committee continued in camera.

M. Campbell : Monsieur le président, c'est certainement ce que j'espère. Toutefois, pour y arriver, je crois que le ministère doit, d'abord et avant tout, décider de sa position par rapport aux objectifs fondamentaux de ces ententes. Il doit prendre cette décision. Cependant, d'après ce que nous avons observé dans le cadre de nos vérifications, les fonctionnaires qui mettent en œuvre les ententes n'agissent pas d'une manière conforme au discours actuel du ministère qui dit maintenant qu'il faut suivre ou faire avancer cette question.

Le ministère doit décider de sa position, puis la communiquer à ses fonctionnaires en disant : « Voici comment nous entrevoyons notre rôle au chapitre de la mise en œuvre et voici comment vous devez agir. »

Le sénateur Dyck : Est-ce la responsabilité du ministère ou cette décision devrait-elle revenir à quelqu'un d'autre?

M. Campbell : Affaires indiennes et du Nord Canada est le responsable fédéral, et nous lui avons présenté nos recommandations. C'est ce ministère qui a réagi de façon positive maintenant, en prenant l'engagement de suivre les progrès par rapport aux objectifs globaux. Je crois que les choses commencent à bouger un peu et j'espère qu'il y aura une occasion de maintenir cet élan.

Le vice-président : S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais vous remercier, messieurs, d'avoir témoigné. Vous avez fait votre travail avec courage et honnêteté pour cerner les problèmes qui existent dans toute la question de la mise en œuvre des revendications territoriales. Nous allons poursuivre notre séance et déterminer quelles autres mesures nous pouvons prendre pour le compte des requérants afin de nous assurer que ces questions sont réglées.

Le comité se poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Tuesday, December 4, 2007

Nisga'a Nation:

Kevin McKay, Executive Chairperson;
Jim Aldridge, Legal Counsel.

Nunavut Tunngavik Inc.:

Joe Kunuk, CEO;
John Merritt, Constitutional and Legislative Advisor.

Tuesday, December 11, 2007

Office of the Auditor General of Canada:

Ronald Campbell, Assistant Auditor General;
Frank Barrett, Principal.

TÉMOINS

Le mardi 4 décembre 2007

Nation Nisga'a :

Kevin McKay, président exécutif;
Jim Aldridge, avocat-conseil.

Nunavut Tunngavik Inc. :

Joe Kunuk, PDG;
John Merritt, conseiller constitutionnel et législatif.

Le mardi 11 décembre 2007

Bureau du vérificateur général du Canada :

Ronald Campbell, vérificateur général adjoint;
Frank Barrett, directeur principal.