



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Aboriginal Peoples

Peuples autochtones

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Président :

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

Wednesday, April 9, 2008

Le mercredi 9 avril 2008

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Twelfth meeting on:

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

Douzième réunion concernant :

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

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN :
(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
Dallaire	* LeBreton, P.C.
Dyck	(or Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hervieux-Payette, P.C.	Segal
(or Tardif)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), the membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Watt is substituted for that of the Honourable Senator Peterson (*April 9, 2008*).

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
Dallaire	* LeBreton, C.P.
Dyck	(ou Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hervieux-Payette, C.P.	Segal
(ou Tardif)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Watt, est substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 9 avril 2008*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 9, 2008
(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:22 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the deputy chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, Deputy Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dallaire, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Segal, Sibbeston and Watt (7).

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*)

WITNESS:

As an individual:

Richard Van Loon.

Mr. Van Loon made a statement and answered questions.

At 7:57 p.m., the committee suspended.

At 8:01 p.m., pursuant to rule 92(2)(f), the committee resumed in camera to consider a draft report.

It was moved that staff be allowed to remain in the room during the in camera portion of the meeting.

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

At 8:35 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the deputy chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 9 avril 2008
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 22, 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 Dallaire, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Segal, Sibbeston et Watt (7).

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

Aussi 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 étude 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.*)

TÉMOIN :

À titre personnel :

Richard Van Loon.

M. Van Loon fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 57, la séance est interrompue.

À 20 h 1, conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité reprend la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de rapport.

Il est proposé d'autoriser le personnel à demeurer dans la salle durant la partie à huis clos de la séance.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 20 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 9, 2008

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:22 p.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 Nick G. Sibbeston (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chair: Good evening. We are gathered here today to continue our study of the implementation of modern land claims. We have to date heard witnesses from Aboriginal groups who have formed an alliance to work together to deal with this issue. We have heard from government departments, notably, Indian Affairs and Northern Development Canada, Public Works Canada and Parks Canada. Last week we heard from counsel from Nisga'a and Inuit people.

We are coming to the end of our study. Tonight we have Mr. Richard Van Loon, who will provide his views on the type of institutional and governmental changes that are necessary to improve the implementation process.

I would like to introduce the senators here tonight for our viewing audience. We have Senator Charlie Watt from Northern Quebec, Senator Elizabeth Hubley from Prince Edward Island, Senator Roméo Dallaire from Quebec, Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick and Senator Leonard Gustafson from Saskatchewan.

Mr. Richard Van Loon was appointed President and Vice-Chancellor of Carleton University on August 1, 1996. He served as president until July 2005. His career in government and academia has spanned almost 30 years. Prior to his appointment at Carleton, he was Associate Deputy Minister, Health Canada, for two years and also served as Associate Deputy Minister, Indian Affairs and Northern Development Canada. He has taught political studies at Queen's University and public administration at Carleton University and the University of Ottawa.

Good evening, Mr. Van Loon. Feel free to proceed with your presentation.

Richard Van Loon, as an individual: Thank you, Senator Sibbeston. I do have some opening remarks. As you will have noted from the introduction, I have been quite a long time away from the land claims process. I do not suppose I could claim that nine years as president of a southern university, a couple of years in another government department and three years of semi-retirement exactly make me perfectly up to date. However, I did take the opportunity to read the remarks made by many of the other witnesses, and I must say that reading their remarks,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 9 avril 2008

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 22 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.

[*Traduction*]

Le vice-président : Bonsoir. Nous sommes rassemblés ce soir pour poursuivre l'étude de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales modernes. Jusqu'à présent, nous avons entendu des témoins en provenance de groupes autochtones qui se sont réunis en une alliance pour étudier cette question. Nous avons également entendu des représentants de divers ministères, notamment d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de Travaux publics Canada et de Parcs Canada. La semaine dernière, nous avons accueilli un avocat représentant les Nisga'as et les Inuits.

Nous arrivons à la fin de notre étude. Nous accueillons ce soir M. Richard Van Loon qui va nous donner son point de vue sur les types de changements institutionnels et gouvernementaux nécessaires pour améliorer le processus de mise en œuvre.

J'aimerais présenter les sénateurs présents ici ce soir aux personnes qui suivent nos travaux à la télévision. Nous avons le sénateur Charlie Watt, du Nord québécois, le sénateur Elizabeth Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard, le sénateur Roméo Dallaire, du Québec, le sénateur Lovelace Nicholas du Nouveau-Brunswick et le sénateur Leonard Gustafson, de Saskatchewan.

M. Richard Van Loon a été nommé recteur et vice-chancelier de l'Université Carleton le 1^{er} août 1996. Il a occupé le poste de recteur jusqu'en juillet 2005. Pendant près de 30 ans, il s'est distingué dans les divers postes qu'il a occupés dans la fonction publique fédérale et dans les milieux universitaires. Avant sa nomination à l'Université Carleton, il a été sous-ministre associé à Santé Canada pendant deux ans et sous-ministre associé au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il a enseigné les sciences politiques à l'Université Queen's et l'administration publique à l'Université Carleton et à l'Université d'Ottawa.

Bonsoir monsieur Van Loon. Vous pouvez commencer la présentation de votre exposé quand vous voulez.

Richard Van Loon, à titre personnel : Merci, sénateur Sibbeston. J'ai préparé quelques observations préliminaires. Vous avez pu remarquer dans la présentation par le vice-président que j'ai été longtemps à l'écart du processus des revendications territoriales. En effet, je ne peux pas prétendre être parfaitement au courant du dossier après avoir passé neuf ans dans les fonctions de recteur d'une université du sud du pays, deux ans dans un autre ministère et trois ans en semi-retraite. En revanche, j'ai pris connaissance des remarques présentées par

and some contemplations that I have had over the years, has brought back a lot to me. I do feel privileged to be able to speak to you, and I am looking forward to it.

I was privileged, too, to be responsible for comprehensive land claims at a time, between 1986 and 1994, when the Government of Canada changed its land claims policy very substantially and, as a result, we were able to arrive at a large number of comprehensive claims settlements. It was a wonderful time to be involved in land claims negotiations.

With respect to the substance of what you are contemplating right now, the main issues at the time I was responsible for land claims and Northern programs were land claims settlements rather than implementation. We were certainly concerned with the implementation of the James Bay and Northern Quebec Agreement, and I must say — truth in advertising — we did not actually arrive at a settlement while I was there. We could also see the problems in implementation of the Inuvialuit Final Agreement. As a result of that, the land claims policy that the Government of Canada put forward in 1986 paid much more attention to implementation planning than was the case before that time, but still it was not the main issue with which I was primarily concerned.

I would like to start with comments on three specific points. Then I would like to look at the role of DIAND in the context of government, and then I want to look at the proposals that were put before you by the coalition that Senator Sibbeston referred to at the start of his remarks and put forward a possible variation, based on my own experience. These are not in order of importance. They are almost in reverse order of importance, but I do not want to categorize them as one being more important than the other.

I will start with the role of arbitration. Many of the people who appeared before you referred to the reluctance, I might even say absolute reluctance, of the Government of Canada to use arbitration in settling implementation issues. All of the claims settlements with which I was involved have arbitration clauses in them. We certainly expected them to be used, but we expected them to be used only rarely. That was because of two things that could be observed by a political scientist, which I am, as well as by a former government official.

There is a view inside government, right or wrong, that arbitrators tend to view the capacity of government to pay money as infinite. Therefore, the arbitration settlements of financial issues tend, in government's view, to fall on the much-too-generous side. That certainly makes the Department of Finance and the Treasury Board very reluctant to approve any kind of arbitration about anything that has to do with money in land claims settlements.

plusieurs de vos témoins et je dois dire que la lecture de leurs commentaires et certaines autres réflexions que j'ai faites au fil des années m'ont beaucoup apporté. C'est un privilège pour moi de m'exprimer devant vous et je me réjouis de pouvoir le faire.

J'ai également eu le privilège d'être responsable des revendications territoriales globales entre 1986 et 1994, alors que le gouvernement du Canada avait modifié en profondeur sa politique concernant les revendications territoriales. Cela nous avait permis de régler un grand nombre de revendications globales. C'était un moment extraordinaire pour participer à la négociation des revendications territoriales.

Cependant, à l'époque où j'étais responsable des revendications territoriales et des programmes du Nord, nous nous intéressions plus au règlement des revendications territoriales qu'à la mise en œuvre des ententes, comme c'est le cas pour l'étude qui vous occupe actuellement. Certes, nous nous intéressions à la mise en œuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et je dois reconnaître en toute franchise que nous n'étions pas parvenus à un règlement lorsque j'occupais mes fonctions. Nous avons également prévu certaines difficultés dans la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuits. En conséquence, la politique relative aux revendications territoriales que le gouvernement du Canada adopta en 1986 accordait beaucoup plus d'attention qu'auparavant à la planification de la mise en œuvre, mais ce n'était pas la question qui me préoccupait le plus.

J'aimerais vous présenter des commentaires sur trois points précis. J'ai l'intention d'examiner ensuite le rôle du MAINC dans le contexte du gouvernement et de me pencher sur les propositions qui vous ont été présentées par la coalition que le sénateur Sibbeston a mentionnée dans ses observations préliminaires, afin de leur apporter quelques modifications inspirées par mon expérience personnelle. Je n'ai pas cité ces différents points par ordre d'importance. On pourrait même dire que je les ai présentés dans l'ordre inverse, mais je me garderai bien d'affirmer que certains points sont plus importants que les autres.

Je vais commencer par le rôle de l'arbitrage. Plusieurs personnes qui ont témoigné devant vous ont mentionné la réticence, je dirais même l'aversion du gouvernement du Canada à recourir à l'arbitrage pour régler certaines questions de mise en œuvre. Toutes les ententes de règlement de revendications contiennent des clauses d'arbitrage. Nous savions bien entendu que ces clauses pouvaient être invoquées, mais nous espérions que ce soit de manière exceptionnelle. En tant que politologue et ancien fonctionnaire, il me semble qu'il y a deux raisons à cela.

Les fonctionnaires pensent, à tort ou à raison, que les arbitres ont tendance à considérer que la capacité de payer du gouvernement est infinie. Par conséquent, aux yeux du gouvernement, les décisions d'arbitrage concernant des litiges financiers paraissent beaucoup trop généreuses. C'est pourquoi le ministère des Finances et le Conseil du Trésor sont très réticents à approuver les décisions d'arbitrage concernant le versement de compensations financières dans le cadre de règlements de revendications territoriales.

In addition to that, because arbitration is an uncontrolled situation as far as government is concerned — and many of you who have been involved in government in one way or another will know that governments hate uncontrolled situations — that also lends a reluctance to use arbitration.

That suggests to me that if arbitration is to play a significant part in the settlement of implementation issues in land claims, it may be necessary to set out general conditions under which it will be used. Whether the Supreme Court of Canada is the right place for those conditions to be set out, or whether they can be set out in something which I will suggest at the end of my remarks, is an open question. There needs to be further agreement among the claim beneficiaries and government about when arbitration is to be used.

Second, I would like to comment on program funding of implementation. Many of your witnesses expressed surprise that the funding for implementation issues was handled in a normal program budgeting way. The deputy minister, Michael Wernick, covered this very well when he spoke to you. It is simply the way governments budget, and it really does not matter inside government whether we are talking about something which is constitutionally protected or not. Governments fund programs and they do budgeting on a program-funding basis. That applies as much to equalization — which actually appears in the 1982 Constitution as a word — as it does to comprehensive claims settlements. The expectation that there will be something other than normal program budgeting to deal with comprehensive claims implementation may not be particularly realistic.

A claims settlement group might point to something like the Green Plan — this goes back to my days in the federal government — that we had in the late 1980s and early 1990s and point out that there was a program budget envelope there from which money could be drawn.

That is true. However, before you could draw the money, you had to go through the normal program budgeting process. As it happened, in the case of the Green Plan, over half the money was never spent. Therefore, even if there is a dedicated envelope, it does not change the process which you have to go through in budgeting.

Third, I would like to look at a comment made by more than one of your witnesses: that the real negotiations with respect to implementation take place within government. The Aboriginal people, the people who are on the other side of claims implementation, basically get a take-it-or-leave-it answer.

From what I have just said, it is true that DIAND must negotiate funding internally with Finance Canada and with Treasury Board. Sometimes it is necessary to actually go to cabinet to try to put some fire under Finance Canada and Treasury Board.

D'autre part, l'arbitrage est une situation qui échappe au contrôle du gouvernement — et ceux d'entre vous qui ont travaillé au sein d'un gouvernement savent que les gouvernements détestent les situations qui échappent à leur contrôle — d'où cette méfiance à l'égard de l'arbitrage.

Cela m'incite à préciser que si l'arbitrage doit jouer un rôle important dans la mise en œuvre des ententes de revendications territoriales, il serait peut-être nécessaire de préciser les conditions générales dans lesquelles on pourrait y avoir recours. Il reste à définir si la Cour suprême du Canada est la meilleure instance pour préciser ces conditions ou si elles pourraient être définies d'une autre manière que j'évoquerai à la fin de mon exposé. Les bénéficiaires des revendications et le gouvernement doivent s'entendre de façon plus précise sur le recours à l'arbitrage.

Deuxièmement, j'aimerais présenter des commentaires sur le financement de la mise en œuvre. Plusieurs de vos témoins ont été surpris de constater que le financement des modalités de mise en œuvre se faisait dans le cadre de la budgétisation normale des programmes. Le sous-ministre Michael Wernick, a très bien évoqué cette question lors de son témoignage. C'est tout simplement de cette manière que les gouvernements établissent leur budget. Vu de l'intérieur du gouvernement, la protection constitutionnelle dont bénéficient certaines questions importe peu à l'étape de l'établissement des budgets. Les gouvernements financent des programmes et établissent leur budget en fonction de leurs programmes. Ils appliquent la même formule pour la péréquation — un mot qui apparaît dans la Constitution de 1982 — et pour les ententes sur les revendications globales. Il n'est peut-être pas particulièrement réaliste de s'attendre à ce que le gouvernement suive un processus de budgétisation autre dans le cas de la mise en œuvre des ententes sur les revendications globales.

Il se pourrait bien qu'un groupe concerné par le règlement d'une revendication territoriale se souvienne du Plan vert — mis en œuvre à l'époque où j'étais au gouvernement fédéral — vers la fin des années 1980 et au début des années 1990, et signale que ce plan était doté d'une enveloppe budgétaire de programme dont il était possible de retirer des fonds.

C'est exact. En revanche, avant de pouvoir retirer des fonds, il fallait suivre le processus normal de budgétisation des programmes. D'ailleurs, dans le cas du Plan vert, plus de la moitié des fonds n'ont jamais été dépensés. Par conséquent, même si l'on dispose d'une enveloppe spéciale, le processus de budgétisation reste le même.

Troisièmement, j'aimerais me pencher sur un commentaire fait par plusieurs de vos témoins : les véritables négociations concernant la mise en œuvre prennent place à l'intérieur du gouvernement. Les Autochtones qui se trouvent à l'autre bout du processus de mise en œuvre des ententes sur les revendications reçoivent une proposition à prendre ou à laisser.

Conformément à ce que je viens de dire, il est vrai que le MAINC doit négocier le financement à l'interne avec Finances Canada et avec le Conseil du Trésor. Il est parfois nécessaire de faire appel au Cabinet pour persuader Finances Canada et le Conseil du Trésor.

However, what I did not see reflected in the witnesses' comments — and I cannot say whether this is something which has changed since my time in government or not — is the fact that, when we were arriving at claims settlements, there always was an informal second table. At this table, we in DIAND or inside government would try things out on the people we were negotiating with.

Sometimes the answer which we were carrying back from Treasury Board or Finance Canada was quite unacceptable to the other side. We developed an instinct about that. When you are in the bureaucratic business and you have to deal a lot with people outside your department, you develop an instinct about how much flexibility Finance Canada and Treasury Board have and how hard you have to push on behalf of the claimant group. There is a lot of back and forth, at least there used to be, even though, in the end, someone who would have to put forward a take-it-or-leave-it answer.

My experience in claims settlements was that, while we came within the original mandates which we had from cabinet on many matters, there were always some which were substantially changed from the original mandate. Sometimes that was over quite substantial resistance, usually from the Department of Finance or the Department of Justice.

I will give you a couple of examples: The financial settlement in the Gwitchin and Sahtu claims were substantially above the originally-mandated amounts. The structure of the Yukon First Nations land claim, that umbrella structure of a land claim agreement, was unique. There was reference to in the original mandate but the final settlement was a long way from what was contemplated in the original mandate. Again, that was due to “back and forth” among negotiators, officials in DIAND and the government.

To take the biggest example: at the time that Minister Tom Siddon agreed to create Nunavut, we had no cabinet authority to do that. In effect he was operating not just outside the original mandate, but outside the current instructions of cabinet. It was very courageous on his part to do that, but we could see from the government side that sooner or later Nunavut was going to be created. Why not do it in a full and generous way and as part of the land claims settlement? So we did. The point I make is that it was outside the original mandate, and it was put into the settlement as a result of a lot of “back and forth” during the claims negotiations.

I would like to say a bit about the role of DIAND within government. In the comments of many of the witnesses, there was a strong feeling that DIAND could not do the job for them; that DIAND was not the place to be the centre for implementation of claims settlements and so on. Many people seemed to find it quite a revelation when the Deputy Minister of DIAND, Michael

Cependant, il y a une chose dont les témoins n'ont pas parlé. J'ignore si l'on procède toujours de la même façon depuis que j'ai quitté le gouvernement, mais, à l'étape du règlement des revendications, il y avait toujours une deuxième table non officielle. À cette table, les représentants du MAINC ou du gouvernement essayaient différentes formules auprès des gens avec qui ils négociaient.

Parfois, nous sentions que la réponse du Conseil du Trésor ou de Finances Canada était tout à fait inacceptable pour l'autre partie. C'est notre instinct qui nous le disait. Lorsqu'on est bureaucrate et qu'on a l'habitude de traiter avec les gens de notre ministère, on finit par savoir d'instinct quelles sont les concessions que Finances Canada et le Conseil du Trésor sont prêts à faire et jusqu'où on peut pousser les revendications du groupe de requérants. Il y a beaucoup d'allers-retours, tout au moins il y en avait, même si, en bout de ligne, une des deux parties doit présenter une proposition à prendre ou à laisser.

D'après mon expérience des règlements de revendications, même si l'on devait s'en tenir au mandat initial que nous avons reçu du Cabinet pour la négociation de nombreux aspects, on concédait toujours des changements importants dans certains domaines. Il fallait parfois vaincre certaines résistances assez grandes, généralement de la part du ministère des Finances ou du ministère de la Justice.

Je vais vous donner quelques exemples : le règlement financier des revendications des Gwitchins et des Sahtus a nettement dépassé les montants prescrits à l'origine. La structure de la revendication territoriale des Premières nations du Yukon était une structure générale de règlement des revendications territoriales unique en son genre. Le mandat initial y faisait référence, mais le règlement définitif était assez différent de ce que prévoyait le mandat initial. Cela était attribuable aux « allers-retours » entre les négociateurs, les fonctionnaires du MAINC et le gouvernement.

Prenons l'exemple le plus évident : lorsque le ministre Tom Siddon a accepté de créer le Nunavut, nous n'avions reçu du Cabinet aucune autorisation à ce sujet. De fait, il prenait non seulement des libertés avec le mandat initial, mais également avec les instructions reçues du Cabinet. C'était très courageux de sa part, mais nous pressentions au sein du gouvernement que le Nunavut serait créé tôt ou tard. Pourquoi ne pas poser un geste complet et généreux dans le cadre du règlement des revendications territoriales? C'est ce que nous avons fait. Ce que je tiens à souligner, c'est que ce geste n'était pas prévu dans le mandat initial et qu'il a été posé dans le cadre du règlement, à la suite des nombreux « allers-retours » du processus de négociation des revendications.

J'aimerais évoquer le rôle du MAINC au sein du gouvernement. Les commentaires de nombreux témoins donnent l'impression très nette que le MAINC était incapable de défendre leurs intérêts; que le MAINC ne devrait pas être au cœur du processus de mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, entre autres. Ce fut une véritable

Wernick, said DIAND has had difficulty in the past fully engaging other government departments in the implementation of these agreements.

I looked at the testimony that Tony Penikett gave a few weeks ago. He referred to me by name and said I would not say that. I did not always agree with Tony then and I do not necessarily agree now. I probably would have said that. DIAND does have difficulty in getting the cooperation of other government departments in the implementation of land claims.

This is not a surprise. Every government department, whether they are working with something constitutionally protected or not, has problems getting other government departments to do things. Bureaucracies are not pure hierarchies. You know that. It is simply a fact that departments are independent and represent many different interests. You must build coalitions and consent in order to do anything inside government.

It does not matter whether it is the federal government, a municipal government or a claim group. The people who negotiated on behalf of Nunavut or the people who negotiated on behalf of the Yukon First Nations had to build their own coalitions inside their claims settlements. Not all 16 Yukon First Nations were highly enthusiastic about the umbrella final agreement, but a coalition had to be built in order to get the agreement.

It should not be surprising, though it seems to be, that inside government, departments have to build coalitions to get things done. That will just always be so. It is the responsibility of DIAND, in implementing claims negotiations, to build those coalitions. It is not an easy thing to do. That is what I read Mr. Wernick as saying. I also read his remarks as saying we are trying very hard to do it. Sometimes it is easier than other times. It honestly was not all that difficult for a number of reasons when I was at INAC. However, it still can be done.

What seems to have broken down in this case is a recognition that there is an essential alliance between the people who are primarily responsible for claims implementation inside government and those outside government. The people who are responsible inside government are DIAND. The people who are responsible outside are the members of the coalition or members of claim beneficiary groups.

That is an alliance, and it is a coalition. DIAND depends on the cooperation and the push of the outside groups in order to get things through government. However, if the outside groups are saying, as I have heard some say, that DIAND is a place of ill will, it is inept, it is not able to "carry the can" inside government, all they do is diminish the ability of DIAND to work inside government.

révélation pour beaucoup de gens d'entendre le sous-ministre du MAINC, Michael Wernick, déclarer que son ministère avait eu par le passé de la difficulté à faire participer pleinement les autres ministères à la mise en œuvre de ces ententes.

J'ai lu le témoignage donné par Tony Penikett il y a quelques semaines. Il me cite et déclare que je n'aurais pas dit une telle chose. Je n'étais pas toujours d'accord avec Tony à l'époque et je ne le suis pas nécessairement encore aujourd'hui. J'aurais probablement partagé l'avis du sous-ministre. Le MAINC a de la difficulté à obtenir la collaboration des autres ministères lors de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales.

Ce n'est pas surprenant. N'importe quel ministère a de la difficulté à faire agir les autres ministères, qu'il s'agisse d'aspects protégés par la Constitution ou non. Les bureaucraties ne sont pas de pures hiérarchies. Vous le savez très bien. Il est clair que les ministères sont indépendants et qu'ils représentent de nombreux intérêts différents. Pour que les choses bougent au sein du gouvernement, il faut se faire des alliés et obtenir le consentement des diverses parties.

C'est la même chose au gouvernement fédéral, dans une administration municipale ou au sein d'un groupe de requérants. Les personnes qui ont négocié pour le compte du Nunavut ou celles qui ont négocié au nom des Premières nations du Yukon ont dû bâtir leurs propres coalitions à l'intérieur de leurs groupes de négociation des revendications. Les 16 Premières nations du Yukon n'étaient pas toutes très enthousiastes au sujet de l'entente globale définitive, il a fallu établir une coalition afin de pouvoir signer l'entente.

Il n'est pas surprenant, contrairement à ce qu'on pourrait croire, que les ministères aient à constituer des coalitions au sein du gouvernement afin d'obtenir des résultats. Ce sera toujours le cas. Dans le cas de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, il appartient au MAINC de bâtir ces coalitions. Ce n'est pas une tâche facile. C'est ce que j'en déduis d'après les commentaires de M. Wernick. Il semble dire également qu'il ne ménage pourtant pas ses efforts. À certains moments, c'est plus facile. Lorsque j'étais à AINC, ce n'était pas très difficile pour diverses raisons. Cependant, ce n'est pas une tâche impossible.

Ce qu'on semble avoir perdu de vue dans ce cas, c'est qu'il faut reconnaître qu'il existe une alliance essentielle entre les gens qui sont principalement chargés de la mise en œuvre des ententes sur les revendications à l'intérieur du gouvernement et leurs homologues à l'extérieur. À l'intérieur du gouvernement, le responsable est le MAINC. À l'extérieur, ce sont les membres de la coalition ou les membres des groupes de requérants.

C'est une alliance et c'est une coalition. Le MAINC a besoin de la collaboration et de la poussée des groupes de l'extérieur pour faire avancer les choses au sein du gouvernement. En revanche, les parties extérieures qui sont convaincues, comme j'ai entendu certains l'affirmer, que le MAINC fait preuve de mauvaise volonté, qu'il est incompetent et incapable de faire accepter ses points de vue auprès du gouvernement, ne font rien d'autre que de diminuer la capacité du MAINC à agir au sein du gouvernement.

While the Auditor General pointed to a number of problems in what DIAND does in claims implementation, I think she was also right in saying that, when things break down, there are two parties involved, and both sides must work on it.

I want to say a bit about the role of Government of Canada in Aboriginal affairs too and, by extension from that, the expectations of the claims groups. This is not going to be particularly popular with the groups with whom I have often negotiated comprehensive claims settlements.

However, we have to remember that the Government of Canada, mostly through its action arm, DIAND, is responsible for all First Nations on reserve. It is responsible for the territorial governments, it is responsible for the Inuit in varying degrees and it is just as responsible for ancient treaties as it is for modern treaties.

Claims settlements and claims are only part of its responsibilities, and claimant groups are a minority of Aboriginal people.

It is unrealistic for claims groups to expect all of their relationships with the federal government to come through the claims process. Most, I would guess, of the economic development matters that flow to many of the claims groups will come through normal programming, not through comprehensive claims programming. Why? Because, although those who have signed modern treaties do have a special status, the Government of Canada must also be thoroughly mindful of its responsibilities for all the Aboriginal people under its mandate.

On the other side of that coin, it is not always recognized within the Government of Canada, in fact, I think it is rather seldom recognized within the Government of Canada, that the Government of Canada is also a major beneficiary of claims settlements. There always has been — and I am sure there still is now — an inclination inside government to think that a claims settlement is something where the federal government pays out money, maybe some outside interests get some land-title issues dealt with, and the Government of Canada really does not get much out of it. This is just not true.

Many of the departments in the Government of Canada depend on claims settlements for a lot of their work. Parks Canada and Environment Canada depend on claims settlements for a lot of the work they do in various parts of the country. The Government of Canada is as much a beneficiary of comprehensive claims settlements as the other side.

This is kind of an aside, but there is a vocabulary problem here. I am as guilty of this as anyone else. We talk about claims beneficiaries as being “out there.” If the Government of Canada, provincial governments and people outside government entirely are also beneficiaries of claims settlements, it is rather strange to identify just one group as claims beneficiaries. We are all

La vérificatrice générale a noté un certain nombre de problèmes dans les mesures que prend le MAINC pour mettre en œuvre les ententes sur les revendications, mais je crois qu'elle a eu raison également de souligner qu'en cas de différends, les deux parties concernées doivent s'efforcer toutes deux de trouver une solution.

J'aimerais également dire un mot au sujet du rôle du gouvernement du Canada dans les affaires autochtones et, par le fait même, au sujet des attentes des groupes de requérants. Je pense que mes commentaires ne vont pas particulièrement plaire aux groupes avec lesquels j'ai souvent négocié des ententes de revendications globales.

Cependant, il faut rappeler que le gouvernement du Canada, essentiellement par l'intermédiaire du MAINC, son bras actif, est responsable de toutes les Premières nations vivant dans des réserves. Il est responsable des gouvernements territoriaux, des Inuits à divers degrés et sa responsabilité découle tant des traités anciens que des traités modernes.

Les ententes sur les revendications et les revendications elles-mêmes ne représentent qu'une partie de ses responsabilités et les groupes de requérants ne sont qu'une minorité des peuples autochtones.

Il est irréaliste pour les groupes de requérants de s'attendre à ce que toutes leurs relations avec le gouvernement fédéral soit canalisées dans le processus de règlement des revendications. À mon avis, la plupart des questions de développement économique dont sont saisis beaucoup de groupes de requérants seront réglées dans le cadre des programmes normaux plutôt que dans le cadre des programmes de règlement des revendications globales. Pourquoi? Parce que le gouvernement du Canada doit exercer diligemment ses responsabilités à l'égard de tous les peuples autochtones qui relèvent de son mandat, même si ceux qui ont signé des traités modernes bénéficient d'un statut spécial.

D'un autre côté, le gouvernement du Canada ne reconnaît pas toujours, je crois même que c'est plutôt rare, qu'il est également un grand bénéficiaire des ententes sur les revendications. Au sein du gouvernement, on a toujours pensé — et je suis certain que cette tendance perdure — que le règlement d'une revendication occasionne une dépense d'argent pour le gouvernement fédéral, éventuellement en échange d'un titre foncier au profit de certains intérêts extérieurs, mais que le gouvernement du Canada n'en retire vraiment pas grand-chose. C'est tout à fait faux.

De nombreux ministères du gouvernement du Canada dépendent du règlement des revendications pour bon nombre de leurs activités. Parcs Canada et Environnement Canada en sont également tributaires dans de nombreuses régions du pays. Le gouvernement du Canada est un bénéficiaire des ententes sur les revendications globales tout autant que l'autre partie.

Si vous me permettez de faire une digression, j'aimerais vous signaler un problème de vocabulaire dont je suis moi-même coupable. Nous avons tendance à penser que les bénéficiaires des ententes sur les revendications ce sont « les autres ». Étant donné que le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et l'ensemble de la population, à l'extérieur du gouvernement,

beneficiaries of claims settlements. Inculcating that attitude inside the Government of Canada can be quite a difficult thing. That is another one of the responsibilities of Indian Affairs and Northern Development Canada. It takes a lot of talking and sometimes pushing on people in ways they do not want to be pushed, but it is still an important point to make.

Finally I want to turn to the proposals. I am finally getting to the machinery-of-government issues. I want to look at two of the proposals made by many of the people who were witnesses here.

The first is for a land-claims agreement commission, and the second is for something which has gone by the title of “bureau of modern treaties” in the Privy Council Office.

The land claims agreement commission idea — where someone who was a commissioner for land claims settlement and would be a continual observer of land-claims settlements and would be attached, likely, to the Auditor General’s office — actually found some favour, I noted, with Michael Wernick and the Department of Indian Affairs, but I am skeptical about it for a number of reasons.

First, it is another accountability structure in a government which is strangled with accountability structures. Part of the problem in getting implementation settlements is that no one seems to be able to — we use this word carefully — “freelance” anymore. No one seems — in the bureaucracy, certainly — to have enough authority to be able to take a few chances. If you add another accountability structure, then you may make that problem even worse than it is now. Certainly, if you create a necessity for yet more annual reports, that is another problem.

There is also no particular evidence, from past experience with commissioners or commissions applied to the Aboriginal field, of much success. There was a Saskatchewan treaty land commissioner in the 1970s — someone may correct me on that. There have been commissioners for specific claims at various times and in various guises. Some of them are authoritative commissioners, that is, they actually have authority to make settlements. Some are observing commissioners. There has been no particular evidence that I could see that they achieved settlement or implementation agreements any faster when you had a commission than when you did not.

A third problem is that a commissioner and a commission can lead to more public airing of grievances. Public airing of grievances is absolutely sometimes necessary, but it can also set people in their ways. It can create resistance and pressure inside government.

If you set up a lands-agreement commissioner, I can guarantee people will pay attention to the first two reports, and that will be it. No one will pay any attention after that. It will not have the

sont également les bénéficiaires des ententes sur les revendications, il est plutôt étrange de penser que seulement une des parties est bénéficiaire des ententes. Nous sommes tous bénéficiaires des ententes sur les revendications. Il peut s’avérer difficile de faire accepter cette logique par le gouvernement du Canada. C’est une autre des tâches qui incombent à Affaires indiennes et du Nord Canada. Il faudra avancer beaucoup d’arguments et parfois même faire preuve de coercition, mais c’est un point de vue important à imposer.

Pour terminer, je vais me tourner vers les propositions. Je vais enfin me pencher sur les questions relatives à l’appareil gouvernemental. Je vais m’intéresser à deux propositions présentées par plusieurs de vos témoins.

La première concerne la création d’une commission chargée des ententes sur les revendications territoriales et la deuxième se rapporte à ce qu’il est convenu d’appeler le « bureau des traités modernes » au Bureau du Conseil privé.

L’idée d’une commission responsable des ententes sur les revendications territoriales — organe dont le commissaire serait chargé d’observer en permanence les ententes sur les revendications territoriales et relèverait probablement du Bureau du vérificateur général — a paru intéressante à Michael Wernick et au ministère des Affaires indiennes, mais me laisse assez sceptique pour diverses raisons.

Tout d’abord, ce serait une structure de responsabilisation supplémentaire dans un gouvernement qui en a déjà trop. Le problème tient en partie au fait que plus personne ne semble pouvoir se « lancer de lui-même » — l’expression est choisie avec soin — dans des stratégies de mise en œuvre. Personne ne semble avoir suffisamment de pouvoir — surtout pas dans la bureaucratie — pour prendre quelques risques. En ajoutant une autre structure de responsabilisation, on risque d’aggraver la situation actuelle. Il est clair que l’obligation de présenter d’autres rapports annuels ne fera qu’ajouter un autre problème.

Par ailleurs, les essais qui ont été effectués par le passé avec la création de commissions ou de postes de commissaire dans le secteur autochtone n’ont pas eu grand succès. Je ne crois pas me tromper en disant que la Saskatchewan avait créé, dans les années 1970, un poste de commissaire aux droits fonciers issus de traité. Des commissaires aux revendications particulières ont existé à diverses époques et sous diverses formes. Certains d’entre eux jouissent d’une certaine autorité et ont le pouvoir de conclure des ententes. D’autres ont plutôt un rôle d’observateurs. D’après moi, il n’est pas prouvé que l’existence d’une commission ait permis d’accélérer les règlements ou les ententes de mises en œuvre.

Le troisième inconvénient est que l’existence d’un commissaire et d’une commission risque d’augmenter la fréquence de l’examen public des griefs. Il est parfois absolument nécessaire d’examiner publiquement les griefs, mais une telle approche risque de figer les parties sur leurs positions. Elle peut créer une résistance et des pressions à l’intérieur du gouvernement.

Advenant la création d’un poste de commissaire aux ententes sur les revendications territoriales, je peux vous garantir que les gens prêteront attention à ses deux premiers rapports et que plus

same fang as Auditor General's reports do, because it does not have all the variety that Auditor General's reports have. People simply will look at it for a couple of years and then will start to disregard it.

Obviously you do not want to throw the idea out, because Mr. Wernick did refer to it as something they wanted to look at. It is an idea that has been around in the comprehensive claims field for a long time, but you would have to mark me down as rather skeptical about its utility.

The one where I am not skeptical at all is with respect to the bureau of modern treaties in the Privy Council Office. I am not skeptical, because I think that is a non-starter. That is not what Privy Council Office does. Privy Council Office is a coordinating agency within government. It is there to serve the cabinet. It is not there to serve individual or clientele interests. It is not an action agency; it is a coordinating agency.

Even if it were, you have to go back to what I said earlier: you cannot actually make a department do anything it does not want to do. Now that is an absolute statement and many of you who have been around government for a while know that on some things you can, but you cannot do it on very many things. If Natural Resources Canada does not want to implement some part of a land claim and really does not want to do it, unless Privy Council Office — or the Prime Minister's Office probably in the current case — wants to push awfully hard, it will not happen. It does not matter whether it is Privy Council Office or DIAND doing it. In fact, in my experience, having an equal at DIAND pushing you is more effective than having someone from above pushing you, unless it is the Prime Minister or a very explicit cabinet directive.

In any event, it will not happen. The machinery of government does not make that kind of use of Privy Council Office. I can understand its appeal from outside, but it is a concept which will not have any traction in government.

Finally, I want to suggest an alternative. If I do not like the idea of a permanent commissioner very much and I think that a bureau inside PCO is definitely a non-starter, then what else might work? There I would go back to our experience in the 1980s. The process of land-claims settlement negotiations was thoroughly broken in the early 1980s. We had had the Inuvialuit Final Agreement and the James Bay and Northern Quebec Agreement, but those were in the 1970s and nothing much was happening in the 1980s. Many negotiations were going on, but nothing really was happening.

The government of the day — under David Crombie, the Minister of Indian Affairs at the time — appointed a time-limited task force which was to make recommendations on how to fix the

personne ne s'y intéressera par la suite. En effet, ces rapports n'auront pas le même attrait que ceux du vérificateur général qui s'intéresse à une grande variété de sujets. Les gens en prendront connaissance pendant un an ou deux, puis les négligeront.

Évidemment, vous ne pouvez pas rejeter totalement cette idée puisque M. Wernick a déclaré qu'il souhaitait l'examiner. C'est une idée qui a été proposée depuis longtemps dans le secteur des revendications globales, mais vous noterez que je suis plutôt sceptique quant à son utilité.

Par contre, je ne suis absolument pas sceptique au sujet de la notion de bureau des traités modernes à l'intérieur du Bureau du Conseil privé. Je ne suis pas sceptique parce que c'est une idée qui ne lèvera jamais. Ce n'est pas le rôle du Bureau du Conseil privé qui est un organe de coordination au sein du gouvernement. Le Conseil privé n'est pas au service du Cabinet, ni au service d'intérêts individuels ou d'une certaine clientèle. Ce n'est pas un organe actif; c'est un organe de coordination.

Quand bien même il le serait, n'oubliez pas ce que j'ai dit un peu plus tôt : il est impossible de contraindre un ministère à agir lorsqu'il ne souhaite pas le faire. Cette affirmation est peut-être un peu trop péremptoire et beaucoup d'entre vous savent, pour avoir fréquenté le gouvernement pendant de nombreuses années, qu'il est possible d'influencer un ministère sur certains points, mais pas dans beaucoup de domaines. Si Ressources naturelles Canada refuse absolument d'appliquer certains éléments d'une revendication territoriale, rien ne le fera changer d'idée à moins que le Bureau du Conseil privé — ou probablement dans un tel cas le bureau du premier ministre — exerce des pressions extraordinaires. Que ce soit le Bureau du Conseil privé ou le MAINC qui intervienne, cela ne fait aucune différence. En fait, d'après mon expérience, les choses progressent plus facilement lorsque l'intervention provient d'un homologue au sein du MAINC plutôt que d'en haut, à moins que ce soit le premier ministre ou une directive extrêmement précise du Cabinet.

De toute façon, cela n'arrivera pas. L'appareil gouvernemental n'accorde pas un tel rôle au Bureau du Conseil privé. Je peux comprendre l'attrait que peut avoir cette idée à l'extérieur du gouvernement, mais c'est un concept qui n'a aucune chance de lever à l'intérieur du gouvernement.

Enfin, permettez-moi de proposer une autre solution. Puisque je n'aime pas beaucoup l'idée d'un commissaire permanent et puisque je pense qu'un bureau au sein du BCP n'aurait aucune chance de fonctionner, qu'est-ce que je propose à la place? Permettez-moi de revenir à l'époque des années 1980. Le processus de négociation des règlements de revendications territoriales étaient au point mort au début des années 1980. Bien sûr, il y avait la Convention définitive des Inuvialuits et la Convention de la Baie James et du Nord québécois, mais ces ententes avaient été signées dans les années 1970 et il ne se passait pas grand-chose dans les années 1980. De nombreuses négociations étaient en cours, mais il ne se passait vraiment rien.

Le gouvernement de l'époque — sous l'impulsion de David Crombie, le ministre des Affaires indiennes d'alors — nomma un groupe de travail de durée limitée qui avait pour tâche de

negotiation process. The task force was chaired by Murray Coolican, the executive director of the Canadian Arctic Resources Committee, CARC. It had strong Aboriginal representation; there was Inuit representation, British Columbia non-treaty Indians' representation and so on.

It made a report in 1985 — I might be wrong by one year on that. It was a very good report. It looked at what had gone wrong with the process and made quite realistic suggestions about what could be done to fix it.

The report fell on my desk because I was responsible for comprehensive claims at that time. We were able to take the report and, with not an awful lot of changes except that we did not accept the recommendation for a commissioner, we built it into the Government of Canada's new comprehensive claims policy. We made that policy public with a fair amount of fanfare in 1986, and followed it up immediately with claims negotiations. Within the next seven years, we had a very large number of settlements, all under that policy.

What I would suggest you might look at as an alternative to the permanent commissioner concept, and the bureau in Privy Council Office concept, is the creation of a time-limited commission or task force on claims implementation. This would really be patterned after the 1980s task force, with strong representation from the claimant groups, with an outside chair. Then the Government of Canada would be asked to take its report and build it into a new claims implementation policy.

Senators, I have already taken a lot more time than I planned to and maybe more than you can stand, so I will stop right there.

Senator Segal: Mr. Van Loon, it is good to see you again. Thank you for giving so freely of your time to the committee's efforts.

I want to ask a more fundamental question because of your broad experience not only in INAC but in other large government departments, and as someone who has studied and written about public administration in this country to the benefit of a generation of students and public servants over the years.

Should we have a Department of Indian Affairs? Is that not a kind of colonial overhang that reflects the notion of trusteeship, of managing a subgroup of the population as a whole? Do we not have to, in a perfect world — and it is difficult because of the day-to-day burdens — stand back and ask a more fundamental question?

présenter des recommandations en vue de rétablir le processus de négociation. Le président du groupe de travail était Murray Coolican, le directeur général du Comité canadien des ressources arctiques, le CCRA. Les Autochtones étaient très bien représentés au sein du groupe de travail; il y avait des représentants des Inuits, des représentants des Indiens non soumis au régime d'un traité de Colombie-Britannique, entre autres.

Le groupe de travail a présenté un rapport en 1985 je crois — je me trompe peut-être d'un an. C'était un excellent rapport. Les auteurs du rapport examinaient les obstacles auxquels s'était heurté le processus et présentaient des suggestions tout à fait réalistes sur la manière d'y remédier.

Le rapport est arrivé sur mon bureau, parce que j'étais à l'époque responsable des revendications globales. Nous avons accepté le rapport sans trop de changements si ce n'est que nous avons refusé la recommandation concernant un commissaire, et c'est ainsi que nous avons élaboré la nouvelle politique du gouvernement du Canada en matière de revendications globales. Nous avons rendu publique cette politique en 1986 à grand renfort de publicité et nous avons immédiatement entrepris des négociations. Sept ans plus tard, nous avons signé un très grand nombre d'ententes portant règlement en vertu de cette politique.

Pour remplacer le concept de commissaire permanent ou celui d'un bureau au sein du Bureau du Conseil privé, je vous suggère la mise en place d'une commission ou d'un groupe de travail de durée limitée dont la mission serait la mise en œuvre des ententes sur les revendications. Le groupe de travail mis sur pied dans les années 1980 servirait de modèle et la nouvelle entité accueillerait une forte représentation des groupes de requérants et serait présidé par une personne de l'extérieur. Le gouvernement du Canada serait tenu de prendre en compte le rapport produit par cette commission afin d'élaborer une nouvelle politique de mise en œuvre des ententes de règlement des revendications.

Sénateurs, je vais m'arrêter ici, car j'ai déjà pris beaucoup plus de temps que je l'avais prévu et j'ai peut-être trop abusé de votre patience.

Le sénateur Segal : Monsieur Van Loon, c'est très agréable de vous revoir. Merci de contribuer si généreusement aux travaux de notre comité.

J'aimerais vous poser une question qui touche à des notions plus fondamentales, en raison de votre vaste expérience, non seulement à AINC, mais dans d'autres grands ministères ainsi qu'à titre d'expert en administration publique dans notre pays où des générations d'étudiants et de fonctionnaires ont pu bénéficier de vos connaissances au fil des années.

Avons-nous vraiment besoin d'un ministère des Affaires indiennes? Ne pensez-vous pas qu'il s'agit d'un reliquat de la période coloniale, une structure basée sur la notion de tutelle, de gestion d'un sous-groupe de la population? Ne devrions-nous pas, idéalement — bien que ce soit difficile, en raison des tâches quotidiennes qui nous accaparent — prendre du recul et nous poser cette question plus fondamentale?

You talked about the 1980s. I recall Minister McKnight from Saskatchewan, who was the minister in charge, Minister Epp on energy, the Prime Minister, Minister Mazankowski, who all wanted the devolution of mineral rights to our First Nations and our territories in the North. They wanted them, as was the case with the Atlantic Accord and the Western Accord to have control over their own future and not be waiting for that cheque from Ottawa.

My experience, having been part of the hired help in the underbrush at the time, was basically between Treasury Board, Finance Canada, and to some extent INAC, there was huge resistance to that fundamental change. To be fair, I think public servants believe that we would be giving away great riches that the country needed over time and that would be an irresponsible thing to do. The presumption was that the riches belong to us here, in the South, for our purposes, and that First Nations and others had interesting rights perhaps, and perhaps we could sort out some access royalty basis for them, but in the end it all belonged to us.

If you accept the premise philosophically that we have become a multinational country, a country made up of the nation of Quebec as part of a strong and united Canada, as well as the First Nations, who are dealing more and more on a nation-to-nation basis with us, should we not be looking at a more fundamental restructuring of our relationship? Is it a relationship that can continue to be served well through a vertical department of government without in any way questioning the hard work, the determination, the commitment, the good faith of the public servants who work in that department? That is not a question at all.

Is the structure itself not so limiting as to really have the effect of holding back our First Nations, holding them back from setting their own terms for their own development, their own economic and social priorities, as we would want all Canadians to have the right to do?

I am not trying to be disruptive to the discussion, which is a focused one about specific options. However, could you step back from the role you played as a distinguished public servant in that department and, based on everything you have seen since, give us your best insight as to whether perhaps we should be aiming a little higher here. Should we be aiming not at administrative and collaborative arrangements, but for something more fundamental, where we say these are First Nations, they do have fundamental constitutional rights, we should be devolving money, mineral rights and other issues to them, and they should be allowed to make their own decisions. Some of these decisions will be great, some will not be so great, just like ours have been. Should we not treat them that with that measure of equality and equanimity? This is not to be provocative, but I would be interested in your perspective.

Vous avez évoqué les années 1980. Je me souviens que le ministre McKnight, de Saskatchewan, qui était alors chargé du portefeuille, le ministre Epp à l'Énergie, le premier ministre, le ministre Mazankowski, souhaitaient tous la cession des droits minéraux à nos Premières nations et à nos territoires du Nord. Ils souhaitaient, comme c'était le cas avec l'Accord Atlantique et l'Accord de l'Ouest, leur donner le contrôle sur leur propre avenir plutôt que d'attendre l'aumône d'Ottawa.

À l'époque, je travaillais à contrat pour la préparation des dossiers et je me souviens que ce changement fondamental rencontrait une énorme résistance au Conseil du Trésor, à Finances Canada et, dans une certaine mesure, à AINC. Je crois que les fonctionnaires estimaient qu'un tel geste était irresponsable, car il consistait à céder d'énormes richesses dont le pays aurait besoin au cours des années à venir. Ils portaient du principe que ces richesses nous appartenaient à nous, les habitants du Sud, qu'elles étaient destinées à notre usage et que les Premières nations et les autres habitants du pays avaient peut-être certains droits sur ces richesses naturelles et qu'il serait possible de leur verser une certaine redevance d'accès, mais qu'en fin de compte, ces richesses nous appartenaient entièrement.

Si l'on prend pour prémisse que nous sommes devenus un pays multinational, un pays qui englobe la nation du Québec au sein d'un Canada fort et uni, ainsi que les Premières nations, qui traitent de plus en plus de nation à nation avec nous, ne devrions-nous pas envisager une restructuration plus profonde de notre relation? Peut-on continuer à cultiver cette relation par l'intermédiaire d'un ministère vertical? Cela dit, il n'est absolument pas question de nier le bon travail, la détermination, le dévouement et la bonne foi des fonctionnaires de ce ministère.

La structure elle-même du ministère n'est-elle pas pour nos Premières nations une sorte d'entrave qui les empêche de prendre en main leur propre développement, d'établir leurs propres priorités économiques et sociales comme nous souhaitons que tous les Canadiens puissent le faire?

Je ne cherche pas à faire bifurquer la discussion qui est concentrée sur des options précises. Cependant, j'aimerais vous demander de prendre du recul par rapport au rôle que vous avez joué à titre de haut fonctionnaire dans ce ministère et, à partir de tout ce que vous avez observé depuis, de nous dire franchement si vous ne pensez pas que nous devrions viser un petit peu plus haut. Devrions-nous viser, non pas des ententes administratives et des options de collaboration, mais un autre type de relation considérant que les Premières nations ont des droits constitutionnels fondamentaux et que nous devrions leur céder divers actifs, les droits minéraux et autres afin de leur permettre de prendre leurs propres décisions? Tout comme nos décisions, les leurs seront parfois bonnes, parfois moins bonnes. Ne devrions-nous pas poser ce geste en toute égalité et sérénité? Je ne veux pas provoquer, mais j'aimerais connaître votre point de vue à ce sujet.

Mr. Van Loon: Of course I have some thoughts on that. I will start with your last point. To me, the model of where we would like to go is Nunavut. It is not a perfect model because it is still a territorial government. Whether it can ever evolve to be a provincial government in the full sense of the word, I think it is too soon to say. However, we created in Nunavut a place where mostly Inuit, 85 per cent Inuit population, can take responsibility for their own lives and their own future. It had lots of teething pains. Members of the committee will know that very well. There are all kinds of problems with what happens in Nunavut.

My personal feeling has generally been that self-government is better than perfect government; that unless you have self-government you will not ever learn to have perfect government. Part of the impetus for the creation of Nunavut was that philosophical view, which I would say was certainly held by Minister Tom Siddon. It was, you may recall, fairly strongly held within the cabinet. Senator Lowell Murray was really important in carrying the ball forward for the creation of Nunavut. It is a good way to go.

There is a territorial integrity to Nunavut that is very difficult to achieve with reserves, so there is a difficulty immediately in applying that model simply elsewhere.

To go to the first part of your question, which really amounts to what do we do about DIAND? What should happen to DIAND?

DIAND has shrunk a great deal over the years. If we go back to the 1960s and 1970s, there were 30,000 people working in DIAND. Now it is approximately 5,000. It has become a much smaller department and a lot of its work — but certainly not enough of it or all of it — is premised on trying to encourage First Nations to take more responsibility for themselves. It is not always easy to do, it does not always work, and there are a lot of reasons for that. One of the most fundamental reasons is the basic structure of the Indian Act.

Senator Segal has been around government for a long time and knows how devilishly hard it is to change the Indian Act. No matter how much one consults, one will be accused of not consulting enough.

I spoke of coalitions inside government. There are coalitions in many interests among First Nations in Canada and not all of them will agree on what the future should be instead of the Indian Act. Therefore when the government has made serious attempts to make major changes to the Indian Act and to create more independence for First Nations, it has very often run a cropper. There are lots of reasons for that, but I do not think all of the reasons can be laid at the door of the Government of Canada.

When I was in DIAND, the deputy minister for most of the time I was there was Harry Swain. Harry was very keen on exactly what you are saying, and so was I. However, we had to recognize

M. Van Loon : Bien entendu, j'ai mon point de vue là-dessus. Je vais commencer par votre dernier point. D'après moi, c'est le Nunavut qui devrait nous servir de modèle. Le modèle n'est pas parfait parce que c'est encore un gouvernement territorial. Il est encore trop tôt pour prédire s'il deviendra un jour un gouvernement provincial au plein sens du terme. Toujours est-il que nous avons créé au Nunavut un territoire où la population essentiellement inuite, 85 p. 100, peut prendre en charge sa propre existence et son avenir. Bien sûr, il a fallu faire quelques mises au point délicates au début. Les membres du comité le savent très bien. La situation au Nunavut pose toutes sortes de problèmes.

J'ai toujours été convaincu que l'autonomie gouvernementale était préférable à un gouvernement parfait; quand on ne dispose pas de l'autonomie gouvernementale, on ne peut pas apprendre comment mettre en place un gouvernement parfait. La volonté de créer le Nunavut reposait sur ce principe philosophique auquel adhérait certainement le ministre Tom Siddon. Vous vous souvenez sans doute que ce principe était farouchement défendu au Cabinet. Le sénateur Lowell Murray a beaucoup contribué à promouvoir le principe de création du Nunavut. C'est une bonne option.

En revanche, le modèle est difficile à appliquer ailleurs dans l'immédiat, étant donné que l'on ne trouve pas dans les réserves la même intégrité territoriale qu'au Nunavut.

Passons maintenant à la première partie de votre question qui porte sur le sort que l'on devrait réserver au MAINC.

Au fil des années, les effectifs du MAINC ont considérablement diminué. Dans les années 1960 et 1970, 30 000 personnes travaillaient au MAINC. De nos jours, le ministère est beaucoup plus petit et emploie environ 5 000 personnes. Une bonne part de ses activités — mais pas suffisamment et pas la totalité — vise à encourager les Premières nations à se prendre plus en charge. Ce n'est pas toujours une tâche facile, les résultats ne sont pas toujours positifs et cela est dû à plusieurs raisons. Une des raisons les plus fondamentales est liée à la structure de base de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Segal fréquente le gouvernement depuis suffisamment longtemps pour savoir combien il est difficile de modifier la Loi sur les Indiens. Quelles que soient les consultations que l'on fasse, on sera toujours accusé de ne pas avoir suffisamment consulté.

J'ai parlé des coalitions au sein du gouvernement. Ce type de coalitions existe au sein des Premières nations du Canada et les divers groupes d'intérêt ne s'entendent pas toujours sur ce qui devrait remplacer la Loi sur les Indiens. Lorsque le gouvernement a sérieusement envisagé d'apporter d'importants changements à la Loi sur les Indiens et d'accorder plus d'indépendance aux Premières nations, ses démarches ont souvent été un échec. Ces échecs ont de nombreuses causes, mais je ne pense pas qu'ils soient tous attribuables au gouvernement du Canada.

Harry Swain était le sous-ministre du MAINC pendant la plupart du temps que j'ai travaillé dans ce ministère. Harry pensait la même chose que vous et je partageais également ce

that there were a lot of First Nations that were not in a position to take over the responsibility that we would like them to take over. It was just a very long and hard road in order to get there.

I want to make one comment on the devolution of natural resources to the territorial governments. That story started before I took responsibility for northern programs, it was still going when I left and it is still going now. In some ways, it is a mirror image of what has happened with the Atlantic Accord and with resource issues in the Atlantic Provinces and Saskatchewan.

The position that the Government of Canada takes is that we could, and in some circumstances are willing to, transfer or devolve, all of the responsibility for mineral resources and the finances that would be derived from those to you. However, you cannot expect to keep the transfer payments to territorial governments untouched. There has to be some kind of tax-back. The issue then becomes what kind of tax-back and how much.

Senator Sibbeston will remember this. It was an issue when he was leader of the Government of the Northwest Territories.

Around the periphery of that is the fear that territorial governments will not behave responsibly if given this responsibility. This fear is less on the part of people inside the Government of Canada than people in the oil and mining industry

When I was in the northern programs, my view on that, and I know Harry Swain's view was "tough." If we can get over the financial parts of devolution, the territorial governments are responsible enough to understand that they will not get the development they want unless they find a *modus vivendi* with the private sector. The private sector is smart enough to realize that if they want in, they have to deal with the territorial governments. We thought it could be resolved in a sense by telling them to work it out between them.

Senator Segal: As a committee, suppose we were to recommend a one-paragraph act that repealed the Indian Act as of a particular date, for example 36 months hence. The Indian Act would have been repealed so it was made perfectly clear that the old way was gone. That would produce discussions about what self-government and other instruments would have to be put in place. It would not be easy. I am interested in that and on the mineral resources: would you would reflect on how else we get fundamental change.

What if we were to have a territorial accord with respect to mineral and energy resources that said four years hence, all those resources shall accrue to the territories as is the case with the

point de vue. Cependant, nous devons reconnaître que beaucoup de Premières nations n'étaient pas en mesure de prendre en charge la responsabilité que nous voulions leur confier. Elles avaient encore un chemin long et difficile à accomplir avant d'y parvenir.

J'aimerais faire un commentaire sur la cession des ressources naturelles aux gouvernements territoriaux. Cette possibilité avait été évoquée longtemps avant que je sois chargé des programmes du Nord, elle était encore d'actualité lorsque je suis parti et elle continue de l'être aujourd'hui. D'une certaine façon, elle est le reflet exact de l'Accord Atlantique et des ententes conclues au sujet des ressources dans les provinces de l'Atlantique et en Saskatchewan.

La position du gouvernement du Canada est que nous pourrions transférer ou céder aux Autochtones l'ensemble des responsabilités relatives aux ressources minérales et aux finances et que nous serions dans certains cas disposés à le faire. Cependant, cela aurait une incidence sur les paiements de transfert aux gouvernements territoriaux. Il faudrait appliquer des dispositions de réimposition. Le problème serait de définir le type et l'ampleur de la réimposition.

Le sénateur Sibbeston doit se rappeler de cette question qui fut soulevée lorsqu'il dirigeait le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Il y a toujours la crainte que les gouvernements territoriaux ne se comportent pas de manière responsable si on leur cède cette responsabilité. Cette crainte se manifeste moins au sein du gouvernement du Canada que dans l'industrie de l'exploration pétrolière et minière.

Lorsque je travaillais pour les programmes du Nord, mon point de vue à ce sujet était extrêmement ferme et je sais que celui de Harry Swain l'était aussi. À partir du moment où on pourrait régler les modalités financières de la cession, les gouvernements territoriaux seraient suffisamment responsables pour comprendre qu'ils ne pourraient obtenir la mise en valeur qu'ils souhaitent sans établir un certain *modus vivendi* avec le secteur privé. De son côté, le secteur privé est suffisamment intelligent pour comprendre que s'il veut avoir accès aux ressources, il devra composer avec les gouvernements territoriaux. Nous pensons que l'on pourrait tout simplement résoudre cette question en demandant aux deux parties d'élaborer elles-mêmes une solution.

Le sénateur Segal : Supposons que notre comité recommande l'adoption d'une loi d'un seul paragraphe demandant l'abrogation de la Loi sur les Indiens à une certaine date, par exemple dans 36 mois. La Loi sur les Indiens étant abrogée, il serait clair pour tout le monde qu'il faudrait changer la façon de procéder. Il y aurait des débats sur l'autonomie gouvernementale et sur les autres instruments qu'il faudrait mettre en place. Ce ne serait pas facile. Je suis intéressé par ce processus ainsi que par les ressources minérales : pouvez-vous nous dire de quelle autre façon vous envisagez de provoquer un changement fondamental?

Que penseriez-vous d'un accord territorial concernant les ressources minérales et énergétiques qui préciserait que dans quatre ans, toutes ces ressources deviendraient la propriété des

provinces providing that between now and then, we arrange an appropriate tax base as we have with all the provinces.

In the Atlantic Accord and the Western Accord, we had all kinds of shoot-outs, you will recall, with our provincial government friends. Apparently some are not quite over. Why would we have a double standard and say it is okay for the established White guys to do these deals and work on the problems later, but we cannot do that with our First Nations as equals?

I am not trying to be provocative. If we are to try and achieve fundamental change, how do you do it unless you say the safety net of the present structure must go? Otherwise, there will be no reason for people to concentrate on what has to replace it.

Mr. Van Loon: With respect to the devolution of natural resources, I would love to hear you say that. I think that might have a chance of actually doing something.

With respect to the termination of the Indian Act within 36 months, Senator Segal, if you were still in the Prime Minister's Office and I were still in the deputy minister's office, I would say that is a very courageous recommendation.

Senator Segal: The good Lord has sorted things out so that neither of us is in those positions.

Mr. Van Loon: It is still courageous.

Senator Dallaire: Was it in 1996 when you left the public service?

Mr. Van Loon: It was 1995.

Senator Dallaire: Which meant you were living in the throes of the massive budget cuts that were coming in.

Mr. Van Loon: Yes.

Senator Dallaire: Was it at that time that Indian Affairs and Northern Development Canada had massive personnel cuts.

Mr. Van Loon: No. It had been a gradual process. Most of it took place in the late 1970s and early 1980s. You will remember the great old, terrible old Canadian tradition of Indian agents. Indian agents were on every reserve in Canada in the 1960s. The elimination of those agents and the support structure around those was when the reduction took place.

With respect to the government cuts that took place in 1995, the only department that did not receive budget reductions in the 1995 Budget was DIAND.

Senator Dallaire: You come across as very pragmatic and realistic in your assessment of the ability of the system of governance, but particularly of our government to be able to

territoires, comme nous l'avons fait dans le cas des provinces, à condition que d'ici là, nous convenions d'une assiette fiscale appropriée, comme nous l'avons fait avec l'ensemble des provinces?

Dans le cas de l'Accord Atlantique et de l'Accord de l'Ouest, vous vous souvenez que nous avons eu toutes sortes de confrontations avec nos amis des gouvernements provinciaux. Il semble d'ailleurs que tout n'ait pas encore été réglé. Pourquoi faire deux poids, deux mesures en signant des accords avec des Blancs, quitte à régler les problèmes plus tard, mais en refusant de le faire avec nos Premières nations, prouvant ainsi que nous ne considérons pas leurs représentants comme nos égaux?

Mon idée n'est pas de provoquer, mais si nous voulons tenter d'effectuer un changement fondamental, comment procéder à moins de se débarrasser du filet de sécurité que nous donne la structure actuelle? Sinon, rien n'incitera les gens à faire l'effort de trouver une structure de remplacement.

M. Van Loon : J'aimerais vous entendre parler de la sorte pour la cession des ressources naturelles. Je pense que ce serait une bonne façon de provoquer un changement.

Pour ce qui est de l'abrogation de la Loi sur les Indiens d'ici 36 mois, sénateur Segal, je dirais que ce serait une recommandation très courageuse si vous étiez toujours employé par le bureau du premier ministre et si je travaillais toujours dans le bureau du sous-ministre.

Le sénateur Segal : Dieu a voulu que ni l'un ni l'autre n'occupions encore de telles fonctions.

M. Van Loon : C'est quand même courageux.

Le sénateur Dallaire : Est-ce en 1996 que vous avez quitté la fonction publique?

M. Van Loon : En 1995.

Le sénateur Dallaire : C'est-à-dire que vous vous trouviez au beau milieu des compressions budgétaires massives que pratiquait le gouvernement.

M. Van Loon : Exactement.

Le sénateur Dallaire : Est-ce à cette époque qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a pratiqué d'énormes compressions de son personnel?

M. Van Loon : Non. Les choses se sont faites graduellement. La plupart des réductions des effectifs ont eu lieu vers la fin des années 1970 et au début de 1980. Vous vous souvenez de la vieille et terrible tradition canadienne des agents des sauvages? Dans les années 1960, ces agents étaient présents dans toutes les réserves du Canada. La réduction des effectifs a commencé avec l'élimination de ces agents et de leur structure de soutien.

Quant aux compressions imposées par le gouvernement en 1995, le seul ministère à qui le budget 1995 n'avait pas imposé de réductions était le MAINC.

Le sénateur Dallaire : Vous paraissez très pragmatique et réaliste dans votre évaluation de la capacité du système de gouvernance mais surtout celle de notre gouvernement à accepter

handle potentially innovative ideas or significant changes and demonstrate flexibility. The Indian Act has been here for a long time as has the National Defence Act.

Even though the Act still contains the absolutely gross terms of assimilation and so on, could we not take the whole realm of the Crown including INAC and the Aboriginal people and consider a White Paper on a whole new policy restructuring? Such a restructuring would demand a realignment of whatever that government entity would be, even including the building, the name, the logos and so on. However, you would go through a metamorphosis for the future versus continuing to manage based on the past. The bulk of everything we have received has been people handling the past. Often they have been inept in attempting to solve present problems, let alone managing the future.

I say that not pejoratively, but as what we have seen as process. Doing this would introduce new methodologies of program management within the department, a whole program of educating people to handle how one nation will function with other nations on the same territory and work out the details necessary for that.

Has such an idea or concept ever appeared apart from the mid-1990s when what I call the tiger team, that mixed group, did the review? I asked the Auditor General if there have been innovative ideas or significant methodologies, not the tactical stuff, at the strategic level in INAC to bring a major reform. The answer was no. It does not go beyond desk officers. They could find nothing in particular on that issue.

Has there not been that sort of attempt? Would we not be better served in this era by a revamp of enormous significance of that department?

Mr. Van Loon: Yes, there have been attempts in the past and they have been less than successful. However, that does not mean that there should not be another.

You have to be careful with the term “white paper” as applied to Aboriginal affairs because there is an infamous white paper which was promulgated by the Trudeau government in 1979. It was almost purely “assimilationist” in its intent and structure. It produced a huge backlash among not just First Nations but Inuit as well. It was completely rejected. The term “white paper” is a red flag in the Aboriginal world.

There were many incremental changes. I would refer to the changes I spoke of in the 1980s about comprehensive claims policies as important but incremental. The next big review was the Royal Commission on Aboriginal Peoples, about 1996. I would have to be reminded on the date.

des idées novatrices ou des changements importants et à faire preuve de flexibilité. La Loi sur les Indiens est ancienne, tout comme la Loi sur la défense nationale.

La loi contient toujours des notions grossières d'assimilation, mais ne serait-il pas possible de mobiliser l'ensemble de la Couronne, y compris AINC et les peuples autochtones pour envisager un livre blanc proposant une restructuration complète de la politique? Cette restructuration exigerait le réaligement de cette entité gouvernementale. Il faudrait remplacer l'édifice, le nom, les logos, et cetera. Toutefois, cette métamorphose ouvrirait les voies de l'avenir, plutôt que de continuer à gérer selon des principes issus du passé. La grande majorité des documents que nous avons reçus proviennent de personnes qui tentent de s'accommoder avec le passé. Ces personnes se montrent souvent incapables de résoudre les problèmes actuels et donc encore moins de gérer l'avenir.

Je ne dis pas ceci de manière péjorative, mais simplement pour décrire la situation que nous avons constatée. Une telle restructuration permettrait d'introduire de nouvelles méthodes de gestion des programmes à l'intérieur du ministère, un programme complet de formation pour enseigner aux gens à traiter de nation à nation sur le même territoire et de définir les détails nécessaires pour aboutir à un tel résultat.

A-t-on envisagé une telle idée ou un tel concept depuis le milieu des années 1990, lorsqu'un groupe disparate que j'appelle l'équipe d'intervention d'urgence a effectué son examen? J'ai demandé à la vérificatrice générale si l'on avait présenté des idées novatrices ou des méthodes opérationnelles importantes, et non pas des idées tactiques, au niveau stratégique à AINC, en vue d'enclencher une grande réforme. Elle m'a répondu par la négative. Ces idées ne vont pas plus loin que les responsables de secteur. On n'a rien pu trouver de précis sur la question.

A-t-on tenté quelque chose du genre? Ne serait-il pas préférable actuellement d'effectuer une restructuration en profondeur de ce ministère?

M. Van Loon : Oui, il y a eu par le passé certaines tentatives qui n'ont pas remporté grand succès. Cependant, cela ne veut pas dire qu'on ne pourrait pas essayer à nouveau.

Dans le contexte des affaires autochtones, il faut être très prudent lorsqu'on utilise le terme « livre blanc », à cause d'un infâme livre blanc proposé par le gouvernement Trudeau en 1979. Dans son intention et sa structure, ce document prônait presque directement l'assimilation. Il avait provoqué une immense vague de protestation parmi les Premières nations et également chez les Inuits. Il fut complètement rejeté. Le terme « livre blanc » déclenche automatiquement une réaction hostile chez les Autochtones.

Il y a eu de nombreux changements marginaux. Les changements intervenus dans les années 1980 au sujet des politiques de revendications globales, que j'ai évoquées un peu plus tôt, étaient importants, mais marginaux. L'autre grande étude fut celle de la Commission royale sur les peuples autochtones, aux environs de 1996. Je ne me souviens plus exactement de la date.

The Royal Commission on Aboriginal Peoples was a huge effort with a great deal of fine research and a lot of very hard work by many people. However, the recommendations it made were all over the map. Some of them were “sovereignist” in tone; others were very much less so. It was not a coherent program and not something that any Government of Canada could have taken and implemented.

I think we would have to do a whole study on what went wrong with the Royal Commission on Aboriginal Peoples in order to give an answer to what the problems were. None of that is to say that the idea you are putting forward now should not be put forward. Like any major policy area, there need to be reviews every 8, 10 or 12 years. Those reviews must be public and quite high profile. They must involve both government and people outside government. They can move the yard sticks very considerably. It is not a recommendation you should shy away from. However, do not use the term “white paper.”

Senator Dallaire: I had not thought of that. “Green paper” might already be in use. That’s the kind of thing I mean.

I will move to a bit more of your content. Thank you very much for laying it out in such a fashion. It is very cogent and logical.

I want to come to program funding and the management of programs. It is true that you work within your fiscal baseline and that is the general trend of things. However, when you are involved in significant policy changes or acquire a new responsibility or task, then the central agencies and working through the process will give you or provide you with new money.

I do not understand why, when we talk about implementation — and not land claims settlements, which has been the history for the most part — we did not move in a sort of a project-management methodology or an omnibus project way. This would mean having a cash line identified for that requirement and a project office set up to implement a new initiative that would work through the complexities to respond to a senior review board.

Why is not there a set methodology, nor, seemingly, negotiation in these land claims in regards to guaranteed cash lines for periods of time for implementation? They can be reviewed, of course, but guaranteed cash lines.

Mr. Van Loon: If I may, I would take that as a suggestion that you are making. It is not a question I can answer. I am not in government.

Senator Dallaire: At the time, you were.

Mr. Van Loon: At the time we were trying to get a settlement. We had an implementation plan, and the implementation plan did have a budget line. It did have that.

La Commission royale sur les peuples autochtones a représenté un effort énorme et a donné lieu à d’excellentes recherches. Beaucoup de gens ont travaillé très fort pour cette commission. Cependant, les recommandations de la commission étaient trop disparates. Certaines étaient carrément « souverainistes » et d’autres beaucoup moins. La commission ne proposait pas un programme cohérent qu’un gouvernement du Canada aurait pu adopter et mettre en œuvre.

Je crois qu’il faudrait consacrer une étude complète à la Commission royale sur les peuples autochtones, afin d’élucider les problèmes qu’elle a rencontrés. En revanche, cela n’empêche pas que l’on puisse envisager une proposition comme celle que vous venez de présenter. Comme dans tous les secteurs politiques importants, il est nécessaire d’effectuer un examen tous les huit, dix ou 12 ans. Ces examens doivent être publics et très médiatisés. Ils doivent solliciter la participation du gouvernement et des gens de l’extérieur. Les critères peuvent varier considérablement. Ce n’est pas une recommandation que vous devriez éviter. Cependant, n’utilisez pas le terme « livre blanc ».

Le sénateur Dallaire : Je n’y avais pas pensé. On parle déjà de « livre vert » et c’est à ce genre de document que je faisais allusion.

Je vais maintenant examiner les informations que vous nous avez fournies. Je vous remercie de nous les avoir présentées de façon aussi convaincante et logique.

J’aimerais parler du financement et de la gestion des programmes. Il est vrai que, généralement, on dispose d’un montant de référence qu’il faut respecter. Cependant, lorsqu’on met en œuvre des changements de politique importants ou que l’on prend en charge des responsabilités ou des tâches nouvelles, on peut obtenir des fonds supplémentaires des organismes centraux, en suivant le processus administratif.

Je ne comprends pas pourquoi, lorsqu’il est question de mise en œuvre — et non pas de règlements des revendications territoriales comme ce fut le cas le plus souvent au cours de l’histoire — on n’adopte pas une méthode de gestion des projets, une sorte de projet omnibus. Cela permettrait de disposer d’un budget réservé à cette tâche et de mettre en place un bureau de projet pour la réalisation d’une nouvelle initiative qui réglerait les différents détails et serait en mesure de répondre à un comité supérieur d’examen.

Pourquoi n’avons-nous pas une méthode précise et pourquoi ne peut-on pas, semble-t-il, négocier dans le cas des revendications territoriales des lignes de budget garanties pour certaines périodes de mise en œuvre? Bien sûr, il est toujours possible de les réviser, mais pourquoi pas des lignes de budget garanties?

M. Van Loon : Si vous le permettez, je considère que vous venez de faire une suggestion. Ce n’est pas une question à laquelle je peux répondre. Je ne suis pas membre du gouvernement.

Le sénateur Dallaire : À l’époque, vous l’étiez.

M. Van Loon : À l’époque, nous voulions régler des revendications. Nous avions un plan de mise en œuvre assorti d’une ligne budgétaire. Nous disposions d’un budget.

Senator Dallaire: It was funded, then?

Mr. Van Loon: Yes, there were two elements in the budget line and the biggest and easiest to implement was the cash settlement. It is a lot of money, but you pay it out.

There were estimates for the rest of it of what the implementation would cost. However, our problem was the novelty. For example, it is a new thing when you are setting up things like wildlife management boards with joint membership of the claimant party, the Government of Canada and various parts of the Government of Canada.

We did not know how much it would cost. We were just making a guess. The amounts of money that we had in our notional budget were probably inadequate. I had left by that time, so I cannot guarantee that they are. You know from military experience, there is nothing that stops you from going back and trying to get a supplement to that money. That is fine; that is just the way you do things.

We did have budgetary structures. I would be the first to say, though, that they were not adequate.

Senator Dallaire: It is the management thereof.

In the methodologies that were used at the time for these attempts at moving towards implementation, including negotiations towards a settlement: why create a department or have a department that absolutely must work the matrix of the other departments, yet does not necessarily have the cash line to ensure that those others who will join it will get access to funds, nor give it the authority as the senior department in the matrix, to lead the process to move these things to cabinet and get them not only approved but implemented and monitored? Why create an equal to others that cannot move anything of great significance without having the other ones very intimately involved with the process.

Mr. Van Loon: That is quite a “machinery of government” issue. It amounts to that. Except for Treasury Board, nobody can actually allocate money to a department’s budget. Therefore DIAND cannot make an allocation of money to Parks Canada, for example. It can recommend that money be allocated to Parks Canada, it can refer to a budgetary pot from which the money might come. However, only Treasury Board can actually deliver the money.

I did notice in another one of the sessions you had the Assistant Deputy Minister Responsible for Claims and the Treasury Board analyst together here. They referred to an agreement which they had worked out which would facilitate that kind of moving of money. Inside government, that is probably about the best that you can do because of the limited nature of line departments’ authority.

I imagine that, without ever having had any direct experience with the Department of National Defence, that DND could not directly allocate money to DIAND or anybody else.

Le sénateur Dallaire : Par conséquent, les fonds étaient prévus?

M. Van Loon : Tout à fait, le budget comprenait deux éléments, le plus important et le plus facile à mettre en œuvre était le règlement en espèces. Cela représente beaucoup d’argent, mais il suffit de payer.

Pour le reste, on faisait des estimations du coût de la mise en œuvre. Cependant, c’est la nouveauté qui posait problème. Par exemple, on avance en terrain inconnu lorsqu’on met en place de nouvelles entités comme les offices de gestion de la faune auxquels participent les groupes de requérants, le gouvernement du Canada et divers secteurs de son administration.

Nous ne savions pas combien coûteraient toutes ces activités. Nous ne pouvions que faire des hypothèses. Les montants dont nous disposions dans notre budget fictif étaient probablement insuffisants. J’avais déjà quitté à l’époque, aussi je ne peux pas vous dire exactement quels étaient les montants. Votre expérience militaire vous a certainement enseigné que rien n’empêche de faire d’autres demandes afin d’obtenir un supplément. C’est très bien; voilà comment on procède.

Nous avions des structures budgétaires. Toutefois, je serais le premier à dire qu’elles n’étaient pas suffisantes.

Le sénateur Dallaire : C’est la gestion.

Selon les méthodes appliquées à l’époque à ces efforts de mise en œuvre, y compris aux négociations en vue d’un règlement : pourquoi créer un ministère ou faire en sorte qu’un ministère s’adapte à la structure matricielle des autres ministères sans disposer nécessairement de la ligne budgétaire nécessaire pour faire en sorte que les autres entités qui se joindront à lui auront accès aux fonds, ni lui donner l’autorité en tant que ministre supérieur au sein de la structure de diriger le processus afin de présenter des demandes au Cabinet et de les faire non seulement approuver, mais également mettre en œuvre et surveiller? Pourquoi créer une entité égale aux autres qui n’a pas la capacité de prendre des décisions importantes sans avoir à demander la participation étroite des autres parties au processus?

M. Van Loon : Voilà une question qui va au cœur même de « l’appareil gouvernemental ». Ce n’est pas autre chose. Hormis le Conseil du Trésor, personne ne peut affecter des fonds au budget d’un ministère. Par conséquent, le MAINC ne peut affecter des fonds à Parcs Canada, par exemple. Il peut recommander l’affectation de fonds à Parcs Canada à partir d’une certaine enveloppe budgétaire, mais seul le Conseil du Trésor peut accorder les fonds.

J’ai remarqué qu’au cours d’une de vos séances de travail, vous avez accueilli ensemble le sous-ministre adjoint chargé des revendications et l’analyste du Conseil du Trésor. Ils ont parlé d’une entente qu’ils avaient mise au point afin de faciliter ce type de transfert de fonds. À l’intérieur du gouvernement, c’est probablement le mieux que l’on puisse faire, en raison du caractère limité du pouvoir des ministères responsables.

Je n’ai jamais eu d’expérience directe au sein du ministère de la Défense nationale, mais je peux imaginer que le MDN ne pouvait pas affecter directement des fonds au MAINC ou à n’importe quel autre ministère.

Senator Dallaire: That is part of the project management process. If you are coming in with a project of several billion dollars and it does involve other departments, and it is your project, then Treasury Board works out the deals to ensure that those funds that you are projecting are actually put into the budgets of others at your expense. I managed a 15-year capital program, so I am familiar with this.

Even though we have an Indian Act and you have created a line department to manoeuvre, it makes no sense that it does not have any hammer whatsoever on the other departments that are absolutely crucial to be able to implement many of its agreements. Due to this, it sees many of these implementations just fall to the wayside because the other guys play or not because of the way they feel.

Mr. Van Loon: I would not put it that strongly.

Senator Dallaire: I am not pragmatic.

Mr. Van Loon: I might say they do not have a hammer, but what they do have is rope. They can pull other departments into the coalition.

As a matter of realpolitik inside the bureaucracy the way you handle this is to create an interdepartmental committee. There has always been, and was when I was there, an interdepartmental assistant deputy minister's committee on claims. That is where you form the coalition. Treasury Board is in that committee, and so are Finance Canada and the Privy Council Office. They are all sitting there. Around that table, you build the coalition. If you cannot do it, if DIAND feels that something must be done in order to implement a claims settlement and they have not been able to build the coalition, then you do have to be able to go to cabinet. You do have to get a cabinet decision that says, "Damn it, you do it."

Senator Dallaire: The response is cabinet, not another agency.

Mr. Van Loon: In extremis, yes.

Senator Hubley: Welcome. I will first go back to that favourable situation that you related to us in the 1980s. I understand that the negotiations or the methodology for claims settlement and implementation was completely not working.

Mr. Van Loon: That is right.

Senator Hubley: It was both claims and implementation, was it?

Mr. Van Loon: Yes, that is basically right.

Senator Hubley: A task force was charged with looking into this. In five years, they would come up with a report that government then built into their policy.

Le sénateur Dallaire : Cela fait partie du processus de gestion de projet. Si vous gérez un projet de plusieurs milliards de dollars qui fait appel à la participation d'autres ministères, le Conseil du Trésor se charge des détails afin de faire en sorte que les fonds que vous prévoyez utiliser soient versés dans les budgets de vos partenaires et débités de votre propre budget. Je connais bien le système, puisque j'ai géré un programme d'immobilisations d'une durée de 15 ans.

Même si nous avons la Loi sur les Indiens et malgré la création d'un ministère responsable de son application, il n'est absolument pas logique que ce ministère n'ait absolument aucune prise sur les autres ministères qui sont absolument indispensables à la mise en œuvre de bon nombre des ententes auxquelles il est partie. En conséquence, bon nombre de ces mises en œuvre échouent car elles dépendent de la volonté de participer ou de l'humeur des autres intervenants.

M. Van Loon : Je ne serais pas aussi catégorique.

Le sénateur Dallaire : Je ne suis pas pragmatique.

M. Van Loon : Je dirais qu'ils n'ont peut-être pas de prise, mais ils peuvent exercer une certaine influence. Ils peuvent attirer les autres ministères dans leur coalition.

La manière d'y parvenir selon les principes de la realpolitik à l'intérieur d'une bureaucratie, consiste à créer un comité interministériel. Du temps que j'y étais, il y a toujours eu un comité interministériel des sous-ministres adjoints chargés des revendications. C'est à ce niveau qu'il faut constituer la coalition. Le Conseil du Trésor siège à ce comité, de même que Finances Canada et le Bureau du Conseil privé. Ils sont tous présents. C'est autour de cette table que vous devez bâtir la coalition. Si ce n'est pas possible, si le MAINC ne parvient pas à constituer cette coalition alors qu'il estime qu'il faut faire quelque chose pour mettre en œuvre une entente sur les revendications, il doit alors s'adresser au Cabinet. Il faut obtenir une décision du Cabinet qui va lui permettre de passer outre.

Le sénateur Dallaire : La réponse se trouve au Cabinet et non pas dans un autre organisme.

M. Van Loon : En dernier recours, oui.

Le sénateur Hubley : Bienvenue au comité. J'aimerais revenir à la situation favorable des années 1980 dont vous nous avez parlé. Je crois que les négociations ou la méthode de règlement et de mise en œuvre des revendications ne fonctionnait tout simplement pas.

M. Van Loon : C'est exact.

Le sénateur Hubley : Est-ce que cela concernait à la fois les revendications et la mise en œuvre?

M. Van Loon : C'est essentiellement cela.

Le sénateur Hubley : Un groupe de travail fut donc chargé d'examiner la situation. Au bout de cinq ans, ce groupe de travail a présenté un rapport au gouvernement qui l'a utilisé pour remanier sa politique.

Mr. Van Loon: Yes, except it was not five years. They worked very quickly. That task force did its work within a year, which is very important.

Senator Hubley: Under which department was that task force brought about?

Mr. Van Loon: It was under DIAND and David Crombie.

Senator Hubley: They pulled away from their internal workings and created another body. It was successful. They called it a task force. We might look at that as a more modern name today.

Mr. Van Loon: Yes.

Senator Hubley: Having had some success at that, has it ever been repeated?

Mr. Van Loon: Not in the claims area that I know of. Remember, I am 14 years out of there. If you are running a university, you cannot pay a lot of attention to DIAND. I do not believe it has been repeated. I am not sure of that, so check it.

Senator Hubley: I do not think it has, just from the information we have received, but I could be wrong. Is that a model that you would see as working today?

Mr. Van Loon: I think it could, yes, because was time limited, it made a public report, it had good representation on the committee, it was remarkably pragmatic and it was almost implementable just as it sat. It was a very good piece of work. Yes, we could hope for that.

Senator Hubley: It was a good piece of work because all of the important players were at the table coming up with the solutions?

Mr. Van Loon: I think so.

Senator Hubley: I would like to ask you a question on funding because it certainly is intertwined in all of our hearings. It comes up at some point in the evening. We have heard from witnesses that the department's funding process is opaque. They do not know how the department arrived at their implementation funding and the figures they are using. I think there is a need to know how it is costed out.

Would it be fair, in your view, to ask that federal officials table a business case with the Aboriginal group explaining how they arrived at their figures? Could the process be made more transparent and also become part of a model that could be used in other instances?

Mr. Van Loon: Yes, I think that is a very fair suggestion. There might be some resistance to it, but it is perfectly fair.

M. Van Loon : C'est exact, sauf que cela n'a pas pris cinq ans. Le groupe de travail a produit son rapport en moins d'un an, ce qui est très important.

Le sénateur Hubley : De quel ministère relevait ce groupe de travail?

M. Van Loon : Du MAINC et de David Crombie.

Le sénateur Hubley : Ils avaient prélevé dans leurs effectifs internes pour constituer un autre organe qu'ils nommèrent groupe de travail. On pourrait peut-être trouver de nos jours un nom plus moderne.

M. Van Loon : En effet.

Le sénateur Hubley : Étant donné le succès remporté par ce groupe de travail, est-ce que cette formule a été reprise?

M. Van Loon : Dans le secteur des revendications, pas que je sache. Mais rappelez-vous que cela fait 14 ans que j'ai quitté ce secteur. Quand on dirige une université, on ne peut pas consacrer beaucoup d'attention au MAINC. Je ne pense pas que la formule a été reprise. Mais je n'en suis pas trop sûr; il faudrait vérifier.

Le sénateur Hubley : D'après les informations que nous avons reçues, je ne pense pas qu'il y en a eu d'autre, mais je peux me tromper. Pensez-vous que ce modèle pourrait donner de bons résultats aujourd'hui?

M. Van Loon : Je pense que oui, étant donné que cet exercice était limité dans le temps, que le groupe de travail a présenté un rapport public, qu'il était bien représenté au comité, que le rapport avait une approche remarquablement pragmatique et qu'il était presque possible de le mettre en œuvre tel quel. C'était un excellent travail. Aussi, on pourrait souhaiter renouveler une telle expérience.

Le sénateur Hubley : Pensez-vous que le résultat était excellent parce que tous les intervenants importants ont contribué à trouver des solutions?

M. Van Loon : J'en suis convaincu.

Le sénateur Hubley : J'aimerais vous poser une question sur le financement, question qui revient régulièrement au cours de nos travaux. Cette question ne manque pas de surgir au cours de la soirée. Certains témoins nous ont dit que le processus de financement du ministère est opaque. Ils ne savent pas comment le ministère calcule le budget de mise en œuvre ni quels chiffres il utilise. Je pense qu'il est nécessaire de savoir comment on évalue les coûts.

Selon vous, pourrait-on demander aux fonctionnaires fédéraux de soumettre au groupe autochtone une analyse de cas afin de leur expliquer comment ils ont abouti aux chiffres présentés? Serait-ce possible d'adopter un processus plus transparent qui servirait de modèle dans d'autres circonstances?

M. Van Loon : Oui, je pense que c'est une excellente suggestion. Cela me paraît tout à fait justifié, même si cette approche rencontrerait certaines résistances.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you for being here. Do you think Canada is meeting its legal obligations to First Nations people by not settling land claims?

Mr. Van Loon: Which land claims are you referring to?

Senator Lovelace Nicholas: Any land claim, whether comprehensive or specific. I ask this question because several of these small communities are running out of land base. It is very important to the people to settle these land claims, not only to get money back but because land is also needed.

Mr. Van Loon: I think that issue would refer to specific claims and particularly treaty land entitlement. That is not what I intended to address today, and it is not actually something that I did work on. I could only observe from sort of semi-outside, because I could see what was going on in the department. It is certainly a devilishly slow process. Part of the responsibility lies with the federal government. It is also true, though, that some of the responsibility lies with the First Nations involved. You will know that it is sometimes very difficult for a First Nation to say "yes." Once you have said "yes" to a treaty land entitlement settlement, that kind of ends the matter, and then you begin to worry, as I would begin to worry if I was in that First Nation, whether they have done everything they can for their children, for the next generation. Saying "yes" can be difficult on both sides. I do not deny that the process has been very slow. It is just that I am not in a particularly good position to address it.

With respect to comprehensive claims, I must point out that there is no obligation on the part of the Government of Canada or the Aboriginal groups to enter into comprehensive claims negotiations. If there are no negotiations, then the Aboriginal title, which is still not a particularly well-defined concept, vests on those lands. If the Aboriginal group wishes to continue in that status and that situation, that is okay. If the federal government says, "We do not feel we need to have these negotiations right now," that is okay too. There is not a legal obligation.

To me, there was a kind of moral obligation, and I think still it exists. To go back to my view, and I actually wrote this in the 1986 comprehensive claim policy, a quote used in this room, that these are not land claims settlements. That is bad vocabulary. These are settlements to establish the relationship between a group of people and another group of people, between an Aboriginal group and the government and people of Canada. As long as that relationship is unsatisfactory, which it very often is, then there is an obligation to try to make it a satisfactory relationship through, if possible, comprehensive claims negotiations, providing that the other side, the Aboriginal people, are willing.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci d'être venu. Pensez-vous que le Canada respecte ses obligations juridiques à l'égard des Premières nations en ne réglant pas certaines revendications territoriales?

M. Van Loon : De quelles revendications s'agit-il?

Le sénateur Lovelace Nicholas : De n'importe quelle revendication, qu'elle soit globale ou particulière. Je vous pose cette question, étant donné que plusieurs petites collectivités n'ont plus d'assise territoriale. Il est très important pour les Autochtones de régler ces revendications territoriales, pas seulement pour obtenir des compensations financières, mais aussi parce qu'ils ont besoin d'une assise territoriale.

M. Van Loon : Je crois que cette question relève des revendications particulières, notamment des droits fonciers issus des traités. Ce n'est pas un domaine que j'avais l'intention d'aborder aujourd'hui, ni d'ailleurs un domaine dans lequel j'ai travaillé. J'étais plutôt un observateur de l'extérieur, mais j'étais au courant de ce qui se passait au ministère. Il est certain que le processus est terriblement lent. Le gouvernement fédéral en porte une part de responsabilité, mais il est vrai également que les Premières nations ont elles aussi leur part de responsabilité. Vous savez qu'il est parfois très difficile pour une Première nation de dire oui. En effet, une fois que la Première nation accepte le règlement d'une revendication concernant des droits fonciers issus des traités, l'affaire est close et c'est alors qu'elle commence à s'inquiéter, comme je le ferais moi-même si j'étais membre d'une Première nation. Les Premières nations se demandent si elles ont tout fait ce qu'il fallait pour leurs enfants, pour la prochaine génération. Pour chacune des deux parties, il peut s'avérer difficile de dire oui. Je ne nie pas que le processus ait été très lent. Malheureusement, je ne suis pas bien placé pour en parler.

Dans le cas des revendications globales, je dois signaler qu'il n'y a aucune obligation pour le gouvernement du Canada ou pour les groupes autochtones d'entamer des négociations portant sur des revendications globales. S'il n'y a pas de négociation, le titre autochtone, concept qui n'est toujours pas très bien défini, repose sur ces terres. Si le groupe autochtone souhaite conserver ce statut et cette situation, il peut le faire. Si le gouvernement fédéral déclare qu'il ne voit pas l'utilité d'entamer pour le moment des négociations, il est tout à fait dans son droit. Il n'y a aucune obligation légale.

Pour moi, il y avait une sorte d'obligation morale et je pense que cette obligation existe toujours. Je crois personnellement, comme je l'avais écrit dans la politique sur les revendications globales de 1986, une formulation citée dans cette pièce, que ce ne sont pas des règlements de revendications territoriales. Le vocabulaire est mal choisi. Ce sont des ententes visant à définir la relation entre deux groupes de personnes, entre un groupe autochtone et le gouvernement et le peuple du Canada. Tant que cette relation est insatisfaisante, comme elle l'est très souvent, nous avons l'obligation de faire en sorte d'établir une relation satisfaisante, si possible par l'intermédiaire des négociations relatives aux revendications globales, à condition que l'autre partie, les Autochtones, accepte de participer à ces négociations.

Senator Lovelace Nicholas: As you know, the government has legal obligations to First Nations by treaties. I feel that if they do not want to settle land claims, and it is taking so many years and people are getting frustrated, then they are denying the people the ability to hold their head up and not depend on the government all the time. I have to ask this question: Does the government have the power to solve land claims today or tomorrow? Could the minister write us a letter this minute and say, "The land claims will be settled"?"

Mr. Van Loon: No.

Senator Lovelace Nicholas: That was short and sweet.

Mr. Van Loon: It only has the power to negotiate. If the Aboriginal people do not agree, there is no settlement, no matter what the government says.

Senator Lovelace Nicholas: It seems like it does, because we have been wanting to settle land claims, yet they will not come to the table. If they do come to the table, as you said earlier, it is, "Take it or leave it."

Mr. Van Loon: Again, I am talking about comprehensive claims, not specific claims. This is not my area.

Senator Watt: Mr. Van Loon, we meet again, many years later. There are a number of us like Mr. Van Loon who have been in the middle of the implementation process of land claims. I spent a number of years also trying to implement the so-called modern treaty, the first treaty that was signed back in 1975.

After 1975, a certain specific enactment took place, which was a creation of various institutions that we negotiated under the provincial government. There was one piece of legislation that we called umbrella legislation. It was Bill C-9, which was federal statute.

Negotiation never really ends, even when an agreement should be implemented. You have to keep a close eye on when there is specific enactment taking place within the provincial government, such as creating a regional government, a school board, a health board or a justice system and those types of things. On the other side of the table, there are people eating away at what you have achieved or what you think you have achieved. Therefore, the negotiation never really ends.

Over 30 years later, I began to wonder whether this is the right way to go. I felt, as an individual Inuk involved in implementing the James Bay and Northern Quebec Agreement, I had developed some expertise. I felt that I had succeeded well in the area of a straightforward business concept. I had no difficulties implementing the agreement in that regard. I have made big money creating various successful companies.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Comme vous le savez, le gouvernement a des obligations juridiques vis-à-vis des Premières nations, en vertu des traités. J'estime que si le gouvernement refuse de régler les revendications territoriales, si les choses traînent en longueur pendant de nombreuses années, les Autochtones perdent patience parce qu'on leur refuse le droit de se tenir debout et de devenir autonomes par rapport au gouvernement. Voici la question que je veux vous poser : Le gouvernement a-t-il le pouvoir de résoudre les revendications territoriales aujourd'hui ou demain? Le ministre peut-il en ce moment écrire une lettre dans laquelle il affirme : « Les revendications territoriales seront réglées »?

M. Van Loon : Non.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Voilà qui est bref!

M. Van Loon : Il a seulement le pouvoir de négocier. Si les Autochtones refusent de négocier, il n'y a pas de règlement, quel que soit le point de vue du gouvernement.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Il semble que le gouvernement a ce pouvoir, puisque nous souhaitons régler certaines revendications territoriales, mais le gouvernement refuse de s'asseoir à la table. S'il se présente à la table, ses propositions sont, comme vous l'avez dit plus tôt, « à prendre ou à laisser ».

M. Van Loon : Je répète encore une fois que je me limite aux revendications globales, étant donné que les revendications particulières ne sont pas de mon domaine.

Le sénateur Watt : Monsieur Van Loon, nous nous retrouvons après de nombreuses années. Nous sommes nombreux, comme M. Van Loon, à avoir participé au processus de mise en œuvre des revendications territoriales. Pour ma part, j'ai passé aussi plusieurs années à tenter de mettre en place ce qu'il était convenu d'appeler le traité moderne, le premier traité signé en 1975.

Après 1975, l'adoption d'un certain texte législatif a entraîné la création de diverses institutions que nous avions négociées avec le gouvernement provincial. Il y avait un texte législatif que nous appelions loi générale. C'était le projet de loi C-9, une loi fédérale.

Les négociations ne sont jamais vraiment finies, même après la mise en œuvre d'une entente. Il faut toujours faire attention lorsque le gouvernement provincial adopte un texte législatif, que ce soit pour la création d'un gouvernement régional, d'une commission scolaire, d'un conseil de santé ou d'un système juridique. L'autre partie ne cesse de rogner dans ce que vous avez obtenu ou pensez avoir obtenu. Par conséquent, les négociations ne sont jamais vraiment closes.

Après plus de 30 ans, je me demande si c'est la bonne façon de procéder. En tant qu'Inuk, je pensais avoir accumulé une certaine expérience après avoir participé à la mise en œuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Je pensais avoir bien réussi dans l'application d'un concept commercial simple. À cet égard, l'application de la convention ne me posait aucune difficulté. La création de diverses entreprises prospères m'avait rapporté beaucoup d'argent.

When you see a monopoly out there, you take advantage of that opportunity and get your hands on it. On that account, during my presidency of the Makivik Corporation, we created two airlines. One is First Air and the other is Air Inuit. They are both successful companies.

That goes to show you that when there is no influence from the outside other than businesspeople that you have to deal with, there is no limit to success. There is no limit to the joy you can experience. People who are watching this and are a part of it, their heart rate becomes elevated. The motivation continues to build. Any successful businessman or businesswoman would say the same thing, whether they are Aboriginal or non-Aboriginal.

I am not really asking a question, but I am taking this opportunity to say that in the past, there were some successes and there were some failures. We have ended up with broken sticks everywhere because no one was really communicating. That has a lot to do with the give and take of negotiations.

There is a formula in this country of ours that if you enter into a land claims negotiation, there are certain conditions that you have to accept. In the old days — Mr. Van Loon is very aware of this — there was the concept of an extinguishment. You have to be willing to be extinguished. You are notified of it, and you live with the consequences.

During negotiations, the government wants something from you, and you also want something from the government. The third element is that you want to protect who you are and the elements of what you are. You want to be able to advance this. However, that will never come because the other side does not understand. In addition, Aboriginals do not understand what the government wants.

Today we have a policy within the government called the non-assertion technique. What does that mean? It is exactly the same thing as extinguishing your personal rights. Some might disagree with that, but I am sorry to say that is my legal interpretation. Certain legal people interpret it that way. That is also based on the word “existing” within the Constitution. When we negotiated the Constitution, the word “existing” was not there. Do they mean only existing in law or in the reality of life? This is what we are living with today.

Mr. Van Loon, I think you will agree with me on this; I think today is the time, as a country, to move on. What is the best solution for this country? We are, in a sense, economically dragging in this country as Aboriginal people. If we do not want that to continue happening, I would suggest moving along in the direction that Senator Segal was talking about. Examine this. We need to formulate a plan. How can we make this work? Do we agree with the Department of Indian Affairs and respect the fact that Aboriginal people are the same as everyone else? Are they willing to conduct business with the private sector? Let us work out the funding formula. I think that would be the best thing to

Lorsque vous êtes en situation de monopole, vous en profitez et vous vous lancez en affaires. C'est ainsi que j'ai créé deux compagnies aériennes lorsque j'étais président de la Société Makivik. La première est First Air et la deuxième Air Inuit, deux compagnies prospères.

Voilà qui prouve bien que lorsqu'on traite directement avec des gens d'affaires, sans autre influence de l'extérieur, il n'y a aucune limite au succès. Il n'y a aucune limite à la joie que vous pouvez éprouver. Les gens qui vous observent et qui font partie de votre entreprise sont de plus en plus stimulés. Leur motivation augmente. Tous les gens d'affaires qui bâtissent des entreprises prospères éprouvent la même chose, qu'ils soient Autochtones ou non-Autochtones.

Je n'ai pas vraiment de questions à poser, mais je profite de mon temps de parole pour dire que nous avons connu par le passé certains succès, mais aussi certains échecs. Faute de réelles communications, nous avons abouti à des impasses. La communication dépend beaucoup des concessions mutuelles que l'on se fait dans le cadre des négociations.

Dans notre pays, on dit que lorsqu'on négocie des revendications territoriales, il faut accepter certaines conditions. Autrefois, il y avait la notion d'extinction, une notion que M. Van Loon connaît très bien. Il faut accepter l'extinction de nos droits. Vous êtes averti et vous devez accepter les conséquences.

Lorsque vous prenez part à des négociations, vous cherchez à obtenir certaines choses du gouvernement et ce dernier cherche à obtenir quelque chose de vous. Le troisième élément consiste à protéger votre identité et les différentes facettes qui la composent. Vous voulez promouvoir cet aspect, mais c'est impossible, car l'autre partie ne comprend pas cette dimension. D'autre part, les Autochtones ne comprennent pas ce que veut le gouvernement.

Le gouvernement prône actuellement une politique appelée technique de non-assertion. Qu'est-ce que cela signifie? C'est exactement la même chose que l'extinction de nos droits personnels. Certains ne partageront peut-être pas ce point de vue, mais c'est mon interprétation juridique. Certains juristes l'interprètent de cette manière. Cette notion s'appuie sur le mot « existant » qui figure dans la Constitution. Lorsque nous avons négocié la Constitution, le mot « existant » n'y était pas. Faut-il entendre existant en droit ou existant dans la vie réelle? Voilà ce que nous vivons aujourd'hui.

Monsieur Van Loon, je pense que vous reconnaîtrez avec moi que l'heure est venue pour notre pays d'aller de l'avant. Quelle est la meilleure solution pour notre pays? Dans un sens, les Autochtones sont à la traîne sur le plan économique dans notre pays. Je propose, pour remédier à cette situation, d'aller dans la direction indiquée par le sénateur Segal. Pensez-y. Nous devons formuler un plan. Comment obtenir des résultats? Partageons-nous le point de vue du ministère des Affaires indiennes et respectons-nous le fait qu'il n'y a pas de différence entre Autochtone et non-Autochtone? Sont-ils prêts à faire des affaires avec le secteur privé? Établissons la formule de

do. We might not have every element we need to have on the table, but let us start putting things on the table so we can begin to move forward. Otherwise, we will not move anywhere.

Mr. Van Loon: I am in broad agreement, one point I would like to go back to is when you said negotiating never really ends. I agree with that. However, I think we should not expect it to ever end, just as negotiations between the federal government and the provinces never end either. The federal government and the provinces are two sovereign entities, both fully sovereign within their sphere of jurisdiction, but there is constant negotiation about what that means. I think we must expect the same thing will happen with regard to Aboriginal rights.

Senator Watt: I fully agree with you, Mr. Van Loon. This is a fact of life. Negotiation never ends, and we have to accept that.

Senator Gustafson: We have had quite a history lesson here today. I do not want to confuse the situation, but my thinking comes from the committee that I sat in last night, the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans. We had an American researcher there who scared the devil out of us. He basically said that sovereignty and the expansion of the North is a tremendous opportunity, but we must be careful about our sovereignty. He was recommending almost a joint sovereignty. That is what I took from it.

Senator Watt: Yes; harmonization.

Senator Gustafson: That is a good word. The interesting thing is that the North is developing so fast. I think it was Senator Adams who then mentioned the oil development there. It was noticeable. It was an American company. There is great change in the area of settlements. Maybe there is some advantage in moving a little more tactfully and a little more slowly on some situations. I understand what the senator was saying. There is an advantage to getting things done quickly.

Canada's North has great opportunity and great opportunity for its people. They should certainly have their fair share of what there is there. I do not think we know what there is.

Mr. Van Loon: Again, I can only agree.

Senator Dallaire: I want to go back to the sovereign state or nation state of Canada, its land mass and waters, and the peoples who live thereon. I have significant difficulty in agreeing that there is not a fundamental responsibility of Canada, the Crown, to initiate negotiations with all Aboriginal nations within its land mass. It needs to establish a reference point and set out its realm of responsibilities within a modern, post-colonial, context.

financement. Je pense que ce serait la meilleure chose à faire. Nous ne pouvons peut-être pas réunir tous les éléments dont nous avons besoin, mais nous devons commencer à présenter des propositions afin de pouvoir commencer à progresser. Sinon, nous n'aboutirons nulle part.

M. Van Loon : De manière générale, je partage votre point de vue, mais je suis particulièrement d'accord avec vous lorsque vous dites que les négociations ne sont jamais terminées. Je crois cependant que nous devrions accepter cette réalité, comme nous acceptons que les négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces ne soient jamais terminées. Le gouvernement fédéral et les provinces sont deux entités entièrement souveraines chacune dans leurs sphères de compétences, mais ils sont constamment en négociations afin de définir les limites de ces sphères. Je pense que vous devez vous attendre à la même chose dans le cas des droits des Autochtones.

Le sénateur Watt : Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur Van Loon. C'est une réalité à laquelle on ne peut échapper. Les négociations ne sont jamais terminées. C'est un fait que nous devons accepter.

Le sénateur Gustafson : Quelle leçon d'histoire nous avons eue aujourd'hui! Je ne veux pas compliquer les choses, mais je ne peux m'empêcher de vous faire part de ma réflexion après avoir assisté hier soir à la réunion du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans. Nous avons entendu le témoignage d'un chercheur américain qui nous a vraiment fait peur. Il nous a dit essentiellement que la souveraineté et l'expansion du Nord sont une occasion extraordinaire, mais que nous devons vraiment faire attention à notre souveraineté. Il a presque recommandé une souveraineté conjointe. Voilà ce que j'ai compris.

Le sénateur Watt : Oui; l'harmonisation.

Le sénateur Gustafson : C'est le mot juste. Ce qui est intéressant, c'est que le Nord se développe très vite. Je pense que c'est le sénateur Adams qui a parlé de la mise en valeur pétrolière. C'était clair. C'était une compagnie américaine. Il y a eu de grands changements dans le domaine des règlements. Il serait peut-être judicieux de procéder avec un peu plus de tact et un peu plus lentement dans certaines situations. Je comprends le point de vue du sénateur. Il y a un certain avantage à faire les choses rapidement.

Le Nord canadien offre de magnifiques perspectives et réserve d'excellentes possibilités à sa population. La population du Nord devrait obtenir sa juste part des activités entreprises dans la région. Je ne pense pas que nous ayons fait l'inventaire de toutes les richesses du Nord.

M. Van Loon : Cette fois encore, je ne peux qu'acquiescer.

Le sénateur Dallaire : J'aimerais revenir à la notion de souveraineté ou au statut de nation du Canada, à ses terres et à ses eaux, et à la population qui y habite. J'ai beaucoup de difficulté à accepter que le Canada, la Couronne, n'ait pas l'obligation fondamentale d'entamer des négociations avec toutes les nations autochtones qui vivent sur son territoire. Le Canada doit établir un point de référence et définir ses responsabilités dans un contexte moderne et postcolonial.

The Indian Act makes me sick whenever I read it. In fact, I sit here as a White Rhodesian often and I do not comprehend why, even on the basis of human rights of the Charter, we permit the government to knowingly not negotiate or not want to initiate negotiations or attempt all means to do so. Because we know there are people who live within this land mass living in Third World conditions and not getting the support structures that they require for themselves. We should respect them, as we are doing with CIDA in developing countries overseas.

We were briefed on Kelowna. I looked at the milestones. I have seen better ones in CIDA working in developing countries. Do you not feel that there is a fundamental human right, an ultimate responsibility of the Crown, to those nations to get to that table and move those yardsticks, versus standing back?

Mr. Van Loon: No. If I want to have negotiations with you about buying a car — maybe not a very happy analogy, but let me go on with it — and you do not want to sell your car, I cannot make you negotiate. If the Government of Canada wants to have negotiations with some Aboriginal people who have not signed a treaty — and the largest number of those are in British Columbia, and they do not want to negotiate — we cannot make them negotiate. I think we have to approach them in a way that is welcoming to negotiation, in a full and generous spirit, as the courts often put it. We must do that. However, in the end, if they will not come to the table, we cannot make them come to the table.

I think I am agreeing with the spirit of what you said, but I am taking a more literal position.

Senator Dallaire: But if we have treaties that are ancient and ineffective and create dependencies instead of pursuing the post-colonial modernism of treating these peoples, different groups, as nations, and so on, do we not have a responsibility for reopening those and bringing them into the modern era and reducing that sort of Crown and bunch of people dependency?

Mr. Van Loon: Let me be pragmatic. You are raising a big issue. To renegotiate all the historic treaties is an immense thought. I have a sentimental feeling that it would be good to do that, but a pragmatic feeling it would not.

Senator Dallaire: I am driven far more by a human rights responsibility. The Newfoundlanders continue to be annoyed with Québec because of the deal on Churchill. That is nothing compared to what we are seeing in many of these other treaties.

Let me speak about arbitration. Your pragmatic response to arbitration is that when the government goes that way, people think there is an unlimited resource and we can take them to the

La Loi sur les Indiens me rend malade chaque fois que je la lis. En fait, je me sens souvent comme un Blanc de Rhodésie et je ne comprends pas pourquoi nous autorisons le gouvernement à ne pas négocier ou à refuser sciemment d'entamer des négociations ou de prendre toutes sortes d'autres mesures. Il nous suffirait d'invoquer la Charte des droits de la personne, car nous savons que certains habitants sur notre territoire vivent dans des conditions dignes du tiers monde et ne disposent pas des structures de soutien dont ils auraient besoin. Nous devons respecter ces personnes, comme nous respectons les habitants des pays en développement lorsque le personnel de l'ACDI intervient outre-mer.

On nous a parlé de Kelowna. J'ai suivi les différentes étapes. C'est pire que dans certains pays en développement où intervient l'ACDI. Ne pensez-vous pas que la Couronne a une responsabilité fondamentale et ultime en matière de droits de la personne à l'égard de ces nations, afin de les inviter à la table de négociation et de modifier les critères plutôt que de rester en retrait?

M. Van Loon : Non. Si je veux négocier avec vous l'achat de votre voiture — la comparaison n'est peut-être pas heureuse, mais permettez-moi de continuer — et que vous ne voulez pas vendre votre voiture, je ne peux pas vous forcer à négocier. Si le gouvernement du Canada veut entamer des négociations avec des Autochtones qui n'ont pas signé de traité — et que la majorité d'entre eux se trouvent en Colombie-Britannique et ne souhaitent pas négocier — il ne peut pas les contraindre à négocier. Je pense que nous devons les aborder d'une manière propice à la négociation, dans un esprit ouvert et généreux, comme le disent souvent les tribunaux. Voilà ce que nous devons faire. Pourtant, s'ils ne veulent pas s'asseoir à la table, nous ne pouvons rien faire pour les y contraindre.

Je crois que je partage l'esprit de ce que vous avez dit, mais ma position est plus littérale.

Le sénateur Dallaire : Mais si les traités sont anciens et inefficaces et s'ils entraînent des situations de dépendance plutôt que d'appliquer les principes postcoloniaux modernes qui permettent de traiter ces peuples, ces différents groupes comme des nations, ne sommes-nous pas dans l'obligation de rouvrir ces anciens traités afin de les adapter à l'ère moderne et de réduire la dépendance de tous ces gens à l'égard de la Couronne?

M. Van Loon : Permettez-moi de vous répondre de manière pragmatique. Vous soulevez une question très vaste. La renégociation de tous les traités historiques serait une tâche immense. Il serait sans doute très louable de le faire, mais si je raisonne de manière pragmatique, je pense que ce ne serait pas une bonne chose.

Le sénateur Dallaire : Pour moi, c'est notre responsabilité en matière de droits de la personne qui est en jeu. Les habitants de Terre-Neuve continuent d'être insatisfaits de l'entente conclue avec le Québec au sujet du complexe des chutes Churchill. Mais pourtant, cela n'a rien de comparable avec les conditions prescrites par beaucoup de ces autres traités.

Parlons d'arbitrage. Selon votre interprétation pragmatique, lorsque le gouvernement choisit la voie de l'arbitrage, l'autre partie pense que le gouvernement dispose de ressources illimitées

cleaners. I do not see that as a responsible position to take for not going to arbitration. I think that demonstrates poor faith. Would you not take that position?

Mr. Van Loon: Yes; essentially, I do. That is the view inside government. I am not saying it is a view I agreed with; it is a view we had to overcome in order to even get the mention of arbitration in the original claims settlements. I have left the job, so I could not do much more about that, but I do think there needs to be a definition of when arbitration will be used.

When I addressed the matter of arbitration, I suggested that is something which might be put into the task force, or whatever we want to call it, that I referred to at the end of my remarks; because I think it needs to be defined. I do think there are uses for arbitration, and government should not be allowed to simply avoid it all the time.

Senator Dallaire: I feel that we are not holding the Crown accountable for its interrelationships and responsibilities ultimately with all these different nations. We manage it like we manage trucks in the Department of National Defence, and fuel for the Coast Guard, and so on. To me, that is not reflective of the nature of this country. Thank you for your comment.

Senator Segal: I wanted to see if you might help us with the challenge we face relative to our First Nations communities who live off reserve, in our urban centres, for example. When you look at a demographic analysis, we are dealing with a population which is vastly under the age of 25. In any population, First Nation, in our own country, in other countries, when you have a huge population that is under 25, you have a series of tensions and pressures around jobs, economic capacity and education, which is challenging. We all know that in urban areas across Canada, it is part of the challenge we face on housing and on substance abuse. We all know around this table that our First Nations population are, sadly, wildly overrepresented in our prisons.

Chief Brazeau, who I believe represents the First Nations Congress, which is an organization that seeks to represent First Nations members who live in the cities and are not on reserve, is scheduled to be a witness before this committee in the not-too-distant future. When he appeared before the House of Commons committee on the Kelowna Accord, he made the point that whatever was planned by the good-faith activities around the Kelowna Accord, such as the amounts of money, it related largely to people who lived on reserve. Fundamentally, 70 per cent of our First Nations peoples do not live on reserve at this time.

Understanding the difficulty that the federal government has delivering services in mainly provincial and municipal jurisdiction, and understanding the obligation we have under our existing statutory and constitutional basis for First Nations at

et qu'elle va pouvoir en profiter au maximum. Je ne pense pas que ce soit une position responsable qui justifie le refus de la voie de l'arbitrage. Je pense que cela a fait preuve de mauvaise foi. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Van Loon : Si, dans l'ensemble. C'est un point de vue qui existe au gouvernement. Je ne dis pas que je partage ce point de vue; nous devons au contraire nous battre contre ce point de vue, ne serait-ce que pour mentionner la possibilité d'arbitrage dans les premiers règlements de revendication. Ayant quitté ce poste, je ne pouvais plus faire grand-chose à ce sujet, mais je pense qu'il faudrait définir à quel moment on devra avoir recours à l'arbitrage.

Lorsque j'ai évoqué la question de l'arbitrage, j'ai proposé que l'on ajoute cette option au groupe de travail ou à l'entité, quel que soit le nom qu'on lui donne, dont j'ai parlé à la fin de mes observations; car je pense qu'il faut définir cette notion. Je pense que l'arbitrage peut être utile et qu'il faudrait empêcher le gouvernement de l'éviter complètement.

Le sénateur Dallaire : J'estime que l'on n'impose pas à la Couronne l'obligation de respecter les relations qu'elle entretient avec toutes ces nations différentes et, en bout de ligne, ses responsabilités à leur égard. Nous gérons cette question comme le ministère de la Défense nationale gère sa flotte de camions et la Garde côtière ses stocks de carburant. À mon sens, cela ne correspond pas à la nature de notre pays. Je vous remercie pour vos commentaires.

Le sénateur Segal : J'aimerais savoir si vous pouvez nous aider à relever le défi que représente la population des Premières nations qui vit à l'extérieur des réserves, dans nos centres urbains, par exemple. Les statistiques démographiques révèlent que l'âge de cette population est nettement inférieur à 25 ans. Qu'il s'agisse de la population des Premières nations ou de toute autre population, dans notre pays comme ailleurs, lorsqu'une tranche importante de la population a moins de 25 ans, on peut s'attendre à diverses tensions assez délicates sur le marché de l'emploi et en ce qui a trait à la capacité économique et à l'éducation. Nous savons tous que dans les grands centres urbains du Canada nous faisons face à des problèmes de logement et de toxicomanie. Nous savons tous, autour de cette table, que les représentants des Premières nations sont tristement surreprésentés dans nos prisons.

Le chef Brazeau, qui est, je crois, le chef du Congrès des Peuples Autochtones, organisme qui vise à représenter les membres des Premières nations vivant dans les villes, à l'extérieur des réserves, viendra témoigner devant notre comité dans un avenir assez proche. Lorsqu'il a témoigné devant le comité de la Chambre des communes au sujet de l'Accord de Kelowna, il a fait remarquer que tout ce qui était proposé de bonne foi dans l'Accord de Kelowna, par exemple les montants d'argent, étaient destinés principalement aux personnes qui vivaient dans des réserves. À l'heure actuelle, 70 p. 100 de la population des Premières nations ne vit pas dans des réserves.

Compte tenu de la difficulté du gouvernement fédéral à offrir des services dans des secteurs qui relèvent essentiellement des compétences provinciales et municipales et compte tenu de l'obligation que nous impose la loi existante et la Constitution à

the federal level, can you give us any advice, in terms of direction though not of detail, as to how we can as a society, federal and provincial together, do a better job so that not quite so many of our First Nations peoples fall between the cracks.

Mr. Van Loon: I have some thoughts. I did not deal with that area at Indian Affairs until the end when I became Associate Deputy Minister.

Senator Segal: You were with the Health Canada.

Mr. Van Loon: I was Associate Deputy Minister there too. As you point out, it bears on Health Canada almost as much as it bears on Indian Affairs and Northern Development. I always thought it was surprising strange that the Government of Canada did not read the Constitution, which says that the federal government is responsible for Indians and land reserve for Indians. It says "Indians and land." It does not say Indians on land reserved for Indians. I felt there was a constitutional responsibility that the government was not taking up.

The position within government was that we made transfer payments to provinces and Indians off-reserve are citizens of the province so the equalization and other transfer payments, which are after all per capita payments, should look after that.

As you correctly point out, Senator Segal, there are obligations and costs to dealing with Indians off-reserve, which are greater, on average, than dealing with non-Indians. They require certain services because they are not in their homeland that other people in the cities do not require.

What to do? The only thing that comes to mind is that federal transfers to provincial governments, to some extent, should be shaped by the proportion of Aboriginals off-reserve in their population. It bears particularly on Manitoba and Saskatchewan where those transfer payments, whether CHT, CST or equalization, should be shaped by that Aboriginal population.

You will no doubt recall that the Department of Finance rigorously opposes fiddling with transfer payments on a cost basis. They are happy to make flat per capita transfers, although they will fiddle them a bit to save money, and happy to make equalization payments, but needs-based social transfers are anathema to the Department of Finance. That is why I did not win it but, to me, it remains a possibility.

l'égard des Premières nations au niveau fédéral, pouvez-vous, sans entrer dans les détails, nous donner quelques indications sur les orientations que nous devrions prendre en tant que société, gouvernements fédéral et provinciaux confondus, pour obtenir de meilleurs résultats et éviter qu'un si grand nombre de représentants des Premières nations soient oubliés par le système.

M. Van Loon : J'ai quelques réflexions à vous proposer. Ce n'était pas mon secteur aux Affaires indiennes jusqu'à ce que je devienne sous-ministre associé, à la fin.

Le sénateur Segal : C'est le poste que vous occupiez à Santé Canada.

M. Van Loon : J'ai été sous-ministre associé à l'autre ministère également. Comme vous l'avez indiqué, ce secteur concerne autant Santé Canada que le ministère des Affaires indiennes et du Nord. J'ai toujours pensé qu'il était plus qu'étrange que le gouvernement du Canada ne lise pas la Constitution qui stipule que le gouvernement fédéral est responsable des Indiens et des terres réservées pour les Indiens. La Constitution précise « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens », et non pas les Indiens vivant sur les terres réservées pour les Indiens. À mon sens, c'est une responsabilité constitutionnelle dont le gouvernement ne s'acquitte pas.

Le gouvernement estime que nous faisons des paiements de transfert aux provinces et, considérant que les Indiens vivant hors réserve sont des habitants de la province, les paiements de péréquation et autres paiements de transfert qui sont après tout des paiements par habitant, devraient suffire à veiller à leur bien-être.

Comme vous l'avez très bien fait remarquer, monsieur le sénateur, les obligations et les coûts relatifs aux Indiens vivant hors réserve sont en moyenne plus élevés que ceux qui se rapportent aux non-Indiens. En effet, ces populations vivant hors réserve, à l'extérieur de leur territoire, ont besoin de certains services qui ne sont pas utiles aux autres habitants des villes.

Que faire? La seule chose qui vient à l'esprit, c'est que les transferts fédéraux aux provinces devraient, dans une certaine mesure, tenir compte de la proportion de leur population composée d'Autochtones vivant hors réserve. Il faudrait que ces paiements de transfert, que ce soit le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux ou les paiements de péréquation soient calculés en fonction de la population autochtone, notamment au Manitoba et en Saskatchewan.

Vous vous souviendrez sans aucun doute que le ministère des Finances s'oppose catégoriquement à ajuster les paiements de transfert en fonction des coûts. Il se contente de faire un paiement forfaitaire par habitant, bien qu'il n'hésite pas à ajuster les transferts pour épargner un peu d'argent. Le ministère des Finances se plie volontiers à l'obligation d'effectuer les paiements de péréquation, mais il ne faut pas lui parler de transferts sociaux en fonction des besoins. Voilà pourquoi je n'avais pas obtenu gain de cause, mais pour moi, cela demeure une possibilité.

Senator Segal: I remember in my provincial government days, when the government would announce that they were flat-lining expenditures, the Department of Health for the Province of Ontario would have a list of things they would cut first, such as paediatric cardiac care. The next thing on the list was rural ambulances. They were always things that no government could ever sanction or cut.

One of the ways that the province dealt with it in those days was to insert a small envelope with the list of walled areas not to be messed with into the large envelope for social policy.

Your sense is that within the federal transfer process as it now exists, you should insert such small envelopes because in Saskatchewan, let us say, or parts of New Brunswick where some of the population can be defined as First Nations, there are explicit needs that are clearly demonstrable. Finance Canada will not, no matter who is in power, ever want to play that game and they will make that kind of targeting difficult?

Mr. Van Loon: They sure did not want to play it when I was there. That is all I can say.

The Deputy Chair: That concludes questioning by senators. Mr. Van Loon, I thank you for your informative and practical information. I can assure you that the information you provided to our committee will be most helpful in our report.

The committee continued in camera.

Le sénateur Segal : Lorsque j'étais au gouvernement provincial et que le gouvernement annonçait qu'il avait décidé de réduire les dépenses, le ministère de la Santé de la province de l'Ontario affichait la liste des services qui seraient éliminés en premier lieu. Il y avait tout d'abord les soins pédiatriques cardiaques et ensuite les services d'ambulance en milieu rural. Il y avait toujours des services que le gouvernement n'aurait jamais osé toucher.

À cette époque, une des formules que la province avait adoptées consistait à classer dans une enveloppe secondaire tous les secteurs protégés auxquels il ne fallait pas toucher et à ajouter cette enveloppe à l'intérieur de l'enveloppe plus grande de la politique sociale.

Selon vous, il faudrait inclure de petites enveloppes de ce type dans le processus fédéral de transfert tel qu'il existe actuellement, afin de répondre aux besoins précis et clairement évidents de certaines tranches de la population que l'on pourrait définir comme appartenant aux Premières nations, en Saskatchewan et dans certaines régions du Nouveau-Brunswick, par exemple. Quel que soit le gouvernement au pouvoir, vous pensez que Finances Canada n'accepterait jamais une telle pratique et s'opposerait à ce type d'intervention ciblée.

M. Van Loon : Tout ce que je puis dire, c'est que je me suis heurté à un refus lorsque j'étais en poste.

Le vice-président : Voilà qui termine la période de questions pour les sénateurs. Monsieur Van Loon, je vous remercie pour tous les renseignements pratiques et utiles que vous nous avez fournis. Je peux vous assurer que toutes les informations que vous avez fournies à notre comité nous seront des plus utiles lors de la rédaction de notre rapport.

Le comité 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

WITNESS

As an individual:

Richard Van Loon.

TÉMOIN

À titre personnel :

Richard Van Loon.