Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

SENATE OF CANADA

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

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Aboriginal Peoples

Chair:
The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Tuesday, February 12, 2008

Issue No. 3

Fourth meeting on:

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

WITNESSES:
(*See back cover*)

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Peuples autochtones

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

Le mardi 12 février 2008

Fascicule n^{o} 3

Quatrième réunion concernant :

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

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

45169

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

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston

et

Les honorables sénateurs :

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

*Membres d'office

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 12, 2008
(5)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:37 a.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Oliver, Peterson, St. Germain, P.C., Sibbeston, and Zimmer (5).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

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

WITNESSES:

Department of Indian Affairs and Northern Development:

Michael Wernick, Deputy Minister;

Terry Sewell, Director General, Implementation Branch, Claims and Indian Government;

Michel Roy, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government.

Mr. Wernick, made a statement and, together with Mr. Sewell and Mr. Roy, answered questions.

At 11:04 a.m., the committee suspended.

At 11:07 a.m., pursuant to rule 92(2)(d), the committee resumed in camera to consider personnel matters.

It was moved that Mr. Stephen Stewart be authorized to work with the Library of Parliament analyst to prepare a report on the committee's trip to the Four Corners.

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

At 11:09 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 12 février 2008
(5)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 37, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Oliver, Peterson, St. Germain, C.P., Sibbeston et Zimmer (5).

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

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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

TÉMOINS :

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien :

Michael Wernick, sous-ministre;

Terry Sewell, directeur général, Direction de la mise en œuvre, Revendications et gouvernement indien;

Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien.

M. Wernick fait une déclaration puis, aidé de MM. Sewell et Roy, répond aux questions.

À 11 h 4, la séance est interrompue.

À 11 h 7, conformément à l'alinéa 92(2)d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos pour permettre au comité d'examiner des questions de personnel.

Il est proposé que M. Stephen Stewart soit autorisé à travailler avec l'analyste de la Bibliothèque du Parlement à la préparation d'un rapport sur le voyage du comité à Four Corners.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 9, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière par intérim du comité,

Jessica Richardson

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 12, 2008

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:37 a.m. to examine and report upon the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada.

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

[*English*]

The Chair: Today, in the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, we are studying implementation of comprehensive land claim agreements regarding First Nations people. We have with us from the Department of Indian and Northern Affairs Michael Wernick, Deputy Minister; Terry Sewell, Director General, Implementation Branch, Claims and Indian Government; and Michel Roy, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government.

I understand you have a short presentation, deputy minister, and I am sure we will have some questions for you and your departmental officials.

I will next introduce the senators here this morning. From the Northwest Territories, we have our deputy chairman, Senator Sibbeston, and from the Province of Manitoba, Senator Zimmer. To my right is Senator Peterson from Saskatchewan; also on my right, from the Province of Nova Scotia, is Senator Oliver. With that, Mr. Wernick, the floor is yours.

Michael Wernick, Deputy Minister, Department of Indian and Northern Affairs: Before I begin my remarks, which are brief because I am sure you really want a question-and-answer dialogue, let me say how pleased I am for the opportunity to engage with this committee. I have been the deputy of the department since May 2006 and have noticed your work. In some ways, your work on specific claims, on water, on economic development and the study you are embarked on now really are the engine room of policy development in this area over the last couple of years. It is a pleasure to talk to you about this particular issue and I look forward to future encounters.

Thank you for the opportunity to speak on a subject that is relevant to all Canadians — comprehensive land claims agreements.

I will begin my remarks by acknowledging what I believe is the core of implementing comprehensive land claims agreements, and that is the relationship between the Crown and Aboriginal peoples. The truth is that modern land claim agreements constitute an enormous step forward for Aboriginal peoples in that relationship. They represent a fundamental increase in opportunity and potential. These agreements open the door to self-governance, to increased capacity, and to greater participation in the economic life of our country.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 12 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 37, pour examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones étudie la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales des Premières nations. Nous accueillons aujourd'hui des porte-parole du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : Michael Wernick, sous-ministre; Terry Sewell, directeur général, Direction générale de la mise en œuvre, Revendications et gouvernement indien; et Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien.

Je crois comprendre, monsieur le sous-ministre, que vous avez un bref exposé, et je suis certain que nous aurons des questions pour vous et vos collaborateurs.

Je vais maintenant vous présenter les sénateurs qui sont ici aujourd'hui. Il y a le vice-président du comité, le sénateur Sibbeston, des Territoire du Nord-Ouest, et le sénateur Zimmer, du Manitoba. À ma droite, il y a le sénateur Peterson, de la Saskatchewan; également à ma droite se trouve le sénateur Oliver, de la Nouvelle-Écosse. Cela étant dit, monsieur Wernick, je vous cède la parole.

Michael Wernick, sous-ministre, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : Avant de commencer ma déclaration, qui sera brève parce que vous voulez sans doute avoir un échange sous forme de questions et de réponses, permettez-moi de vous dire combien je suis ravi de m'entretenir avec le comité. J'occupe le poste de sous-ministre depuis mai 2006 et j'ai remarqué votre travail. D'une certaine façon, vos travaux sur des revendications particulières, sur l'eau, sur le développement économique, et l'étude que vous entreprenez maintenant, ont été le moteur de l'élaboration des politiques dans ce domaine depuis quelques années. C'est un plaisir de m'entretenir avec vous sur ce sujet particulier et j'espère que nous aurons d'autres échanges.

Merci au comité de me recevoir pour traiter des accords sur les revendications territoriales globales, un sujet qui touche tous les Canadiens.

J'aimerais d'abord parler de ce qui, à mon avis, se situe au cœur même de la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales, c'est-à-dire les rapports entre la Couronne et les peuples autochtones. En réalité, les accords modernes sur les revendications territoriales constituent un pas de géant pour les Autochtones, car ils multiplient nettement les débouchés et les possibilités. Ces accords ouvrent la porte à l'autonomie administrative, au renforcement des capacités et à une participation accrue à l'économie canadienne.

Communities with agreements in place have undergone transformative changes. I could quote many examples but I will pick one from the Cree-Naskapi agreement and the 2006 report from the Indian and Northern Affairs Canada commission. If one looks back to 1986 and before, and compares the life of the Cree and Naskapi communities then with the life of those communities today, the changes are obvious and dramatic. The overall standard of living has improved, levels of education have risen dramatically, and many successful new economic enterprises are in operation. In spite of some serious challenges, the past 20 years have seen a significant improvement in the standard of living.

[*Translation*]

As the Commission emphasizes, with change come both challenges and opportunities. I think it is important to recognize that with these agreements the Government of Canada is continuing our historic relationship with Aboriginal peoples. But we are also collectively establishing a more mature and complex relationship among the parties. And making this new relationship successful takes time, patience and open-mindedness.

While land claim agreements are a transformative opportunity for Aboriginal peoples, all parties' understanding of how to make these relationships work in a long-term, sustainable fashion is still evolving.

Nonetheless, our department recognizes how important it is to make these relationships functional and productive. Since the first modern day treaty — the James Bay and Northern Quebec Agreement in 1975 — there have been 21 comprehensive claims agreements affecting Aboriginal people across the country. As I have said, the agreements have a significant positive impact on Aboriginal communities and we as a department take the implementation of them very seriously.

[*English*]

The treaty-making process continues. The land claims settlement in Northern Quebec, in Nunavik, passed the House of Commons yesterday concurring with your amendments and is on its way to Royal Assent. The Tsawwassen modern treaty in British Columbia is in the House and is also headed your way. We hope to be tabling legislation for another treaty later this year. Treaty making continues and, therefore, treaty implementation is a very important issue for us to be talking about.

The Government of Canada has demonstrated considerable success in completing one-time obligations in the treaties. We have fulfilled almost all of the one-time obligations in the Inuvialuit Final Agreement, for instance, which was the subject of a chapter in the Auditor General's report. Nevertheless, two of these obligations are overdue, as were identified in the Auditor General's report. I have agreed with her and have instructed officials in the department to vigorously pursue the completion of

Les communautés signataires d'accords ont subi des changements transformateurs. Je pourrais citer de nombreux exemples, mais j'ai choisi une citation du rapport produit en 2006 par la Commission crie-naskapie, créée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. « Si l'on fait un retour en 1986, ou auparavant, et que l'on compare la vie des communautés crie et naskapie de l'époque avec la vie de ces mêmes communautés aujourd'hui, les changements sont évidents et spectaculaires... le niveau de vie s'est amélioré sous tous les aspects... Les niveaux de scolarisation ont augmenté de façon spectaculaire. De nombreuses nouvelles entreprises sont en activité et connaissent du succès sur le plan économique... les vingt dernières années ont apporté une très nette amélioration du niveau de vie malgré certaines difficultés importantes. »

[*Français*]

Comme la commission le signale, le changement entraîne à la fois des possibilités et des difficultés. Je crois qu'il est important de reconnaître que, grâce à ces accords, le gouvernement du Canada maintient sa relation de longue date avec les Autochtones du Canada. Ensemble, toutefois, nous instaurons du même coup des rapports plus mûrs et plus complexes entre les parties. Le succès de cette nouvelle relation exige temps, patience et ouverture d'esprit.

Même si les accords sur les revendications territoriales sont porteurs de changement pour les Autochtones, la compréhension de toutes les parties quant à la façon de maintenir ces rapports à très long terme évolue chaque jour.

Notre ministère reconnait l'importance de rendre ces relations fonctionnelles et productives. Depuis le tout premier traité moderne, c'est-à-dire la Convention de la baie James et du Nord québécois de 1975, 21 accords sur des revendications globales ont été signés avec des Autochtones de tous les coins du pays. Comme je l'ai dit, les accords ont des retombées positives considérables sur les communautés autochtones, et nous, en tant que ministère, prenons leur mise en œuvre très au sérieux.

[*Traduction*]

Le processus d'établissement de traités se poursuit. Le règlement des revendications territoriales dans le nord du Québec, au Nunavik, a été adopté à la Chambre des communes hier avec vos amendements et est en voie de recevoir la sanction royale. Le traité moderne de la Première nation Tsawwassen, en Colombie-Britannique, a été déposé à la Chambre et vous sera bientôt soumis. Nous espérons déposer un projet de loi relatif à un autre traité plus tard cette année. La négociation de traités se poursuit et, par conséquent, leur mise en œuvre est un sujet très important dont nous devons parler.

Le gouvernement du Canada affiche une réussite remarquable dans l'exécution de ses obligations ponctuelles. Nous nous sommes par exemple acquittés de pratiquement de toutes celles prévues à la Convention définitive des Inuvialuits, qui a été le sujet d'un chapitre du rapport de la vérificatrice générale. Quoi qu'il en soit, celle-ci a signalé que deux de ces obligations sont en souffrance. Je suis d'accord avec elle et j'ai demandé aux fonctionnaires de mon ministère de travailler énergiquement à la

the negotiation of these land exchanges that were brought to attention by that report. I will be pleased to report back to this committee regularly on progress towards the completion of those land exchanges.

I do want to emphasize that a significant proportion of implementation obligations in these agreements are ongoing, by their very nature. Therefore, they will never be brought to an end, as they involve ongoing efforts by all the parties and a new relationship between the Crown and the First Nations or Aboriginal groups in question.

For example, the establishment and support of regulatory structures and bodies creates an ongoing implementation obligation for all parties, and has implications for economic development in the Canadian economy as a whole. The regulatory mechanisms created by the treaties allow for more effective and inclusive management regimes, facilitating economic development of these regions of Canada.

The mutually agreed-upon objectives embedded in each agreement, whether they are very focused or more general in nature, are fundamental to that relationship. Frequently, however, the achievement of these objectives is subject to factors that are outside the scope and power of the agreement itself. I am sure we will want to talk about that shortly.

A challenge facing our department, which previous witnesses at the committee have raised, is that at the Department of Indian and Northern Affairs, we are not solely responsible for implementation or in possession of all the levers and tools related to implementation. As are you well aware, it is the Government of Canada that is the signatory to these treaties and agreements and their fulfillment often involves a range of government departments. To be candid, we have had difficulty in the past fully engaging other government departments in the implementation of these agreements. More often than not, these agreements are presumed by our colleagues to be the responsibility of our department. As a department, there is only so much we can unilaterally accomplish in fulfillment of the terms of implementation without the full participation of our colleagues right across the government.

We accept fully the responsibility to try to work with other departments and I am sure we can talk a bit about how to make that more effective in the future. Indian and Northern Affairs Canada is contending with significant challenges and implementation of the agreements but we do have a strong accountability mechanism in place. We are moving to strengthen the implementation process.

[*Translation*]

These mechanisms include multi-party implementation bodies, annual reports, regular meetings, and periodic audits to evaluate the impact of our work.

conclusion des négociations concernant les échanges de terres en cause. Je serais heureux de revenir devant le comité pour faire état de nos progrès dans ce dossier.

Je tiens toutefois à souligner qu'une bonne partie de nos obligations relatives à la mise en œuvre de ces accords sont permanentes. De par leur nature, elles ne prendront jamais fin, car elles exigent des efforts constants de toutes les parties et une nouvelle relation entre la Couronne et les Premières nations ou les groupes autochtones visés.

À titre d'exemple, la mise en place et le maintien de structures et d'organismes de réglementation constituent une obligation à laquelle toutes les parties sont constamment tenues, et ils ont des répercussions sur l'ensemble de l'économie canadienne. De tels mécanismes de réglementation rendent les régimes de gestion plus efficaces et inclusifs, et ils favorisent le développement économique des régions concernées.

Les objectifs mutuels poursuivis dans le cadre de chacun des accords, qu'ils soient particuliers ou généraux, sont à la base de cette relation. Bien souvent, par contre, la réalisation de ces objectifs dépend de facteurs qui débordent largement de la portée et des pouvoirs d'un simple accord. Je suis convaincu que nous en reparlerons tout à l'heure.

Comme les témoins précédents l'ont indiqué, notre ministère se butte à une autre difficulté, à savoir qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'est pas le seul maître d'œuvre et il ne possède pas non plus tous les outils et les leviers nécessaires. Comme vous le savez très bien, le gouvernement du Canada étant signataire des traités et des accords, de nombreux ministères sont souvent mis à contribution. À vrai dire, nous avons eu du mal, par le passé, à faire participer pleinement d'autres ministères à la mise en œuvre des accords. Bien souvent, nos collègues considèrent que les accords relèvent entièrement de la responsabilité de notre ministère. De notre côté, il y a une limite à ce que nous pouvons accomplir sans la pleine participation de l'ensemble de nos collègues gouvernementaux.

Nous acceptons pleinement la responsabilité d'essayer de travailler avec d'autres ministères et nous pouvons sans doute parler de la manière dont cette collaboration peut être plus efficace à l'avenir. Même si Affaires indiennes et du Nord Canada se trouve devant des défis considérables et doit veiller à la mise en œuvre des accords, nous disposons d'un puissant mécanisme de reddition de comptes. Nous sommes sur le point de renforcer le processus de mise en œuvre.

[*Français*]

Ces mécanismes prévoient des organes multipartites de mises en œuvre, des rapports annuels, des réunions régulières et des vérifications périodiques à l'intérieur du ministère et par la vérificatrice générale afin d'évaluer les répercussions de notre travail.

More recently, Indian and Northern Affairs Canada has developed an Implementation Handbook and conducted results-based management workshops with land claim beneficiary groups. We are also modifying tracking processes, all in support of addressing audit recommendations.

Our department's Implementation Branch has also recently completed a series of discussions across Canada with all our implementing partners focused on a better understanding of current implementation issues. This activity will lead to further work with our partners to develop new approaches to several of our shared challenges.

[*English*]

To try to be helpful to your deliberations as I see it, to effect, maintain and continue significant process in implementation of modern claims, there are success factors that must be in place.

First, we need to address awareness across federal departments — that is, an engagement by them in land claims implementation. We are trying different experiments and tools to increase that engagement of other departments, one of which pertains to the Yukon First Nations who will be appearing at the committee later this week.

Second, we need "nimble" financial mechanisms to support ongoing operational aspects by ensuring that funding for implementation initiatives and responsibilities is available. A lot of the funding requires renewal and going through approval processes within the Government of Canada. I think the financial mechanisms have been too sticky, too slow and too cumbersome.

Third, there is the capacity of all parties, especially people on the ground in the regions affected by the agreements. One of the key things will be far more transparency in the implementation and progress on land claims agreements. This was a big focus of the Auditor General's advice. We probably need a more effective and creative array of options and mechanisms for dispute resolution than going to court. We need to explore, as the Land Claims Agreements Coalition has suggested, some kind of external mechanism to hold the federal government's executive branch to account for progress on implementation.

Of this list, the department is actively working on the first two items today to improve them. They directly relate to how we are structured to manage the new relationships created by the treaties. The latter ones will involve further collaboration with their partners and will need their partnership to make these approaches effective.

Plus récemment, le ministère a conçu un guide de mise en œuvre et mené des ateliers concernant la gestion auprès de groupes bénéficiaires d'accords sur des revendications et nous travaillons à modifier les processus de suivi. Toutes ces mesures donnaient suite à des recommandations formulées dans le cadre de vérification.

La direction générale de la mise en œuvre de notre ministère, présidée par M. Sewell, a récemment conclu une série de discussions à travers le Canada auprès de nos partenaires de mise en œuvre. Nous cherchions à mieux saisir nos difficultés actuelles. Cela nous mènera à pousser nos travaux avec nos partenaires dans le but d'établir de nouvelles façons d'aborder plusieurs de nos difficultés communes.

[*Traduction*]

Pour tenter d'éclairer vos délibérations, je dirais que, pour accomplir des progrès de taille, les maintenir et les poursuivre, en ce qui concerne la mise en œuvre des accords sur les revendications globales, nous devons miser sur certains facteurs de réussite.

Premièrement, il faut sensibiliser davantage les ministères fédéraux, c'est-à-dire les faire participer à la mise en œuvre des règlements des revendications territoriales. Nous tentons différentes expériences et essayons divers outils pour accroître cet engagement de la part des autres ministères, dont l'un a trait à la Première nation du Yukon, qui comparaîtra devant le comité plus tard cette semaine.

Deuxièmement, il nous faut des mécanismes de financement souples pour assurer un fonctionnement continu en garantissant que des fonds sont réservés aux initiatives et responsabilités en matière de mise en œuvre. Une grande partie du financement doit être renouvelé et doit être soumis au processus d'approbation du gouvernement du Canada. Je crois que les mécanismes de financement sont trop lourds, trop lents et trop encombrants.

Troisièmement, il y a la capacité de toutes les parties en cause, en particulier les gens sur le terrain dans les régions touchées par les accords. Un des facteurs clés sera une transparence accrue dans la mise en œuvre des accords et les progrès réalisés à ce chapitre. La vérificatrice générale s'est d'ailleurs attardée à cette question. Il nous faut une série d'options et de mécanismes plus efficaces pour régler les différends hors cour. Nous devons, comme l'a suggéré la coalition pour les accords sur les revendications territoriales, explorer des mécanismes externes faisant en sorte que l'exécutif du gouvernement fédéral soit tenu responsable des progrès réalisés dans la mise en œuvre des accords.

Parmi ces facteurs, le ministère s'efforce actuellement d'apporter des améliorations aux deux premiers aspects, car ils touchent directement la façon dont nous sommes structurés pour gérer les nouvelles relations créées par les traités. Les derniers facteurs exigeront de nos partenaires qu'ils nous aident davantage à rendre ces approches efficaces.

I want to conclude by noting that the department welcomes and appreciates the advice and the input of the Auditor General and this committee regarding the implementation of comprehensive claims. We accept the challenge of making them a higher priority and raising our game in this area.

[*Translation*]

There is no doubt that the Government of Canada continues to face key challenges in the implementation of comprehensive land claim agreements. But I firmly believe that where there are challenges, there are also solutions. Both as a department, and as a government, we are determined to find those solutions internally as well as with our implementing partners.

The Auditor General's 2007 Annual Report will continue to inform my department's policies and processes regarding comprehensive land claim implementation. I am very appreciative for the efforts of everyone who participated in the development of that report, as well as for this committee's interest and involvement in the matter.

[*English*]

I welcome any questions and comments committee members want to pursue on this or on any other subject of interest to the committee.

The Chair: Honourable senators, if I may be so presumptuous, I would like to ask a question to lead off.

Mr. Wernick, I listened with great interest to your remarks. I believe the listening public would like to know how land, and the Aboriginal peoples who occupied the land, changed from being theirs to being the Crown's land. The Crown did not actually purchase the land, notwithstanding a skirmish that may have taken place many years ago. The Crown did not conquer the land either. Some call this situation the big lie. Perhaps you can comment on this confusing scenario as to how the Crown actually came into control of lands that were traditionally occupied by First Nations.

I have a basic question to ask and I am sure other senators will have additional questions for you and your colleagues.

First, I understand the government wishes to settle their claims or to quantify and qualify in words its relationship with specific groups of Aboriginal peoples. You seek to create the so-called modern-day treaties. I understand treaties to be a type of covenant between the two parties, and I am counting the federal and provincial Crown as one party. In negotiating the terms of these treaties, they are specific and the parties agree to honour these specific terms of agreement. In making treaties, Canada seems to be acting out that it will take land from the Aboriginal peoples in exchange for monetary compensation, and the Aboriginal peoples will lose a percentage of their

Pour conclure, j'aimerais souligner que notre ministère respecte et apprécie à leur juste valeur les avis de la vérificatrice générale et ceux de votre comité en ce qui a trait à la mise en oeuvre des accords sur les revendications globales. Nous acceptons le défi d'en faire une plus haute priorité et d'améliorer nos prestations dans ce domaine.

[*Français*]

Il n'y a aucun doute que la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales présentes des difficultés clés pour le gouvernement du Canada. Toutefois, je suis convaincu qu'il y a une solution à chaque problème. Aussi bien au ministère qu'au gouvernement du Canada, nous sommes résolus à trouver des solutions entre nous et nos partenaires de mise en œuvre.

Le rapport annuel de la vérificatrice générale pour 2007 continuera d'éclairer les politiques et procédés que mon ministère applique à la mise en œuvre des accords. Je suis reconnaissant des efforts déployés par tous ceux qui ont pris part à la préparation de ce rapport, ainsi que de l'intérêt et de l'engagement du comité dans ce dossier.

[*Traduction*]

Je serais heureux de recevoir maintenant vos questions et vos commentaires sur ce dossier ou sur tout autre sujet qui intéresse le comité.

Le président : Honorables sénateurs, si vous voulez bien excuser mon arrogance, j'aimerais poser la première question au témoin.

Monsieur Wernick, je vous ai écouté avec beaucoup d'intérêt. Je crois que le public qui nous écoute aimerait savoir comment les terres qui étaient occupées par les peuples autochtones ont cessé de leur appartenir pour devenir des terres de la Couronne. La Couronne n'a pas acheté ces terres, nonobstant une échauffourée qui s'est peut-être produite il y a de nombreuses années. La Couronne n'a pas conquis ces terres non plus. Certains disent que c'est un grand mensonge. Vous pourriez peut-être parler de cette situation complexe et nous dire comment la Couronne a pris le contrôle des terres qui avaient toujours été occupées par les Premières nations.

J'ai une question fondamentale à vous poser et je suis convaincu que d'autres sénateurs auront d'autres questions pour vous et vos collègues.

Premièrement, je comprends que le gouvernement souhaite régler les revendications ou quantifier et qualifier ses relations avec certains groupes autochtones. Vous voulez créer les soi-disant traités modernes. D'après ce que je comprends, les traités constituent un engagement entre les deux parties, les autorités fédérales et provinciales étant, pour moi, une seule partie. On négocie les dispositions bien précises d'un traité, que les parties acceptent de respecter. En signant des traités, le Canada donne l'impression qu'il va prendre les terres des peuples autochtones en échange d'un montant compensatoire, et les peuples autochtones perdront une part de leur indépendance et de leurs droits

independence and sovereign human rights in exchange for monetary compensation, as well as the protection of the Crown from any additional foreign intrusion into their internal affairs as a free people.

The commonly used word is "compensation." There is compensation for the land, the diminishment and the qualification of the rights Aboriginal people once held, and a governance structure determining how the relationship between the two parties will work in the future.

I am possibly being oversimplistic in describing this and I know the two parties — the Aboriginal peoples and the Government of Canada — ratify these treaties. Why are the terms of the agreements the government agreed to not honoured? Why does the government not fulfill its end of the bargain? Is it that these agreements are treated just like some kind of program? Are they treated as a program or is there a budget established for the long-term settlement of these particular agreements that were entered into so that, when funding runs out, the process does not stop until the government gets more money?

Alternatively, is it because the structure of compensation payments and objectives are over a period of time that does not line up with the reality of implementing the treaty terms? In short, why does the government and its agent, the department, not comply with the terms of the agreements it makes with Aboriginal peoples? What is preventing government from honouring the covenants you made that are legally binding?

This is something we hear from various groups; it is not something that is heard in isolation. I believe there are over 20 treaties that have been signed. I have been on this committee for about 10 years. From the very beginning — Senator Sibbeston, you were there — I recall the Cree-Naskapi speaking of lack of honour on the part of the Crown in implementing the terms of the agreement that were agreed upon. That agreement was signed in 1975, if I recall. I stand to be corrected on when that particular agreement was signed.

The one thing that scared me in your presentation is when you deflected some of the responsibility on to other departments, because I think the fiduciary responsibility to the Crown lies directly through your department. Could you clarify that?

Mr. Wernick: I detected about five questions there, so forgive me if I take a bit of time to pick my way through them.

May I begin where you began, which is the treaty-making process. I am not a lawyer, and you should probably talk to my colleague, the Deputy Minister of Justice, or the Minister of Justice, in terms of the fundamentals.

The fundamentals are that this country recognized and affirmed in its Constitution Aboriginal and treaty rights. Not many countries have done that. In 1982, Aboriginal and treaty rights were entrenched in the Canadian Constitution, so

souverains en échange de ce montant compensatoire et de la protection offerte par la Couronne contre toute autre intrusion étrangère dans leurs affaires internes de peuples libres.

On utilise couramment le mot « dédommagement ». On offre un dédommagement pour les terres, l'affaiblissement et la restriction des droits que les peuples autochtones avaient jadis, et une structure de gouvernance définissant les futures relations entre les deux parties.

Ma description est peut-être un peu trop simpliste et je sais que les deux parties — les peuples autochtones et le gouvernement du Canada — ratifient ces traités. Pourquoi les dispositions des accords que le gouvernement avait acceptées ne sont-elles pas respectées? Pourquoi le gouvernement ne remplit-il pas ses obligations? Est-ce parce que ces accords sont traités tout simplement comme un quelconque programme? Sont-ils traités comme un simple programme ou y a-t-il un budget établi pour la mise en oeuvre à long terme de ces accords particuliers qui ont été conclus, de sorte que lorsque le financement s'épuise, le processus ne s'arrête pas jusqu'à ce que le gouvernement obtienne plus d'argent?

Ou bien est-ce parce que la structure des paiements et des objectifs de dédommagement s'étale sur une période de temps qui ne correspond pas à la réalité que suppose la mise en oeuvre des traités? En bref, pourquoi le gouvernement et son agent, le ministère, ne respectent-ils pas les dispositions des accords conclus avec les peuples autochtones? Qu'est-ce qui empêche le gouvernement d'honorer les engagements qu'il a pris et qu'il est légalement tenu de respecter?

Voilà ce que plusieurs groupes nous disent; ce n'est pas un fait isolé. Je crois que plus de 20 traités ont été signés. Je fais partie du présent comité depuis une dizaine d'années. Dès le début — sénateur Sibbeston, vous étiez là — les Cris et les Naskapis disaient que la Couronne manquait à l'honneur en omettant d'appliquer les dispositions de l'accord qui avait été conclu. Cet accord avait été signé en 1975, si ma mémoire est bonne. Qu'on me corrige si je fais erreur.

J'ai eu peur, en écoutant votre exposé, quand vous avez dit que vous déclinez certaines responsabilités à d'autres ministères, parce que je crois que la responsabilité fiduciaire de la Couronne repose directement sur votre ministère. Pourriez-vous clarifier cette question?

M. Wernick : J'ai détecté environ cinq questions ici, alors pardonnez-moi si je prends un peu de temps pour y répondre.

Je vais commencer par la question que vous avez vous-même abordée en premier, c'est-à-dire le processus d'établissement des traités. Je ne suis pas avocat, et vous devriez parler à mon collègue, le sous-ministre de la Justice, ou le ministre de la Justice, pour ce qui est des principes de base.

Les principes de base sont que le Canada a reconnu et affirmé dans sa Constitution les droits ancestraux et les droits issus de traités. Peu de pays ont fait cela. En 1982, ces droits ont été enchâssés dans la Constitution du Canada, alors les groupes

Aboriginal groups across the country are sitting on those rights. The rights are not well defined. There was an attempt to clarify what that meant through a series of constitutional meetings in the 1980s, but they failed to achieve necessary consensus.

One way to get interpretation of constitutional rights is to go to the courts, and some groups have availed themselves of that. The modern treaty proposition, which is available to Aboriginal groups, is that you can keep those rights. No one is forced to sign a modern treaty; no one is coerced or compelled. There are Aboriginal groups that have chosen not to enter into treaty processes and will continue to take their chances sitting on their legal rights and trying to exercise them as best they can, and to forge a relationship with other levels of government and partners.

Other Aboriginal groups have chosen on their own to enter into a modern treaty relationship, which is basically exchanging those undefined rights for certainty of a treaty relationship which sets out the proposals and responsibilities of each partner and creates enforceable obligations. You would have to ask the Aboriginal groups whether it was a good idea or not, or why some of them chose to enter a treaty relationship and others did not.

I will jump to your question about the James Bay Cree. They were the first group to do this in the modern era. The old treaties from the 1800s and the early part of the 19th century are the historic treaties, the numbered treaties from 1 to 11, and so on. Then 50 years went by without a modern treaty. The James Bay Cree, for many reasons — and I was in high school at the time — decided to enter a modern treaty relationship with the Government of Canada and the Government of Quebec. That was the first time it had been done in 50 years and there was very little in that agreement — which was done in a fair bit of haste in the mid-1970s — about implementation. There was no implementation chapter or panel and no clear dispute settlement mechanism. Therefore, if there was any disagreement in the years following about whether the two parties were on track and whether people were fulfilling their obligations, there was only one place to go — the courts. That is why there was a lot of litigation, and that litigation has been a long and painful process. However, as honourable senators will know, there has been a settlement on that litigation. It has been ratified by the Cree communities and it will be announced with some ceremony later this month. So that chapter is behind us.

Previous governments learned from that lesson and said they had better not do that again in modern treaties. In the wave of agreements that were signed in the late 1980s and 1990s and so on, we said, or my predecessor said, that we had better have an implementation chapter and dispute settlement mechanisms. Therefore, all of the subsequent agreements have some version of an implementation panel, a dispute settlement mechanism, possibilities of arbitration and so on, and there is an attempt to be very clear about what the obligations are, who is obliged to do what, and when.

autochtones partout au pays ont ces droits. Les droits ne sont pas bien définis. On a tenté de les clarifier en tenant une série de réunions constitutionnelles dans les années 1980, mais on n'a pas réussi à obtenir un consensus.

Pour obtenir une interprétation des droits constitutionnels, on peut s'adresser aux tribunaux, et certains groupes l'ont fait. Le traité moderne, proposé aux groupes autochtones, permet de conserver ces droits. Personne n'est forcé de signer un traité moderne; personne n'est contraint de le faire. Certains groupes autochtones ont choisi de ne pas entamer ce processus et continueront de faire valoir leurs droits légaux, de les exercer de leur mieux et d'établir des relations avec d'autres ordres de gouvernement et d'autres partenaires.

D'autres groupes autochtones ont choisi de leur gré d'entrer dans une relation fondée sur un traité moderne. Ainsi, en échange de ces droits non définis, ils ont la certitude d'une relation fondée sur un traité, une relation qui définit les propositions et les responsabilités de chaque partenaire et crée des obligations exécutoires. Ce sera aux groupes autochtones de vous dire si c'était une bonne idée ou non, ou pourquoi certains d'entre eux ont choisi une relation fondée sur un traité et d'autres, non.

Je vais passer à votre question concernant les Cris de la baie James. Ils ont été le premier groupe à faire cela dans les temps modernes. Les vieux traités des années 1800 et du début du XIX^{e} siècle sont les traités historiques, qui portent les numéros 1 à 11, et ainsi de suite. Cinquante ans se sont écoulés sans qu'un traité moderne ne soit conclu. Les Cris de la baie James, pour de nombreuses raisons — j'étais à l'école secondaire à cette époque — ont décidé de conclure un traité moderne avec le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. C'était la première fois en 50 ans qu'une telle chose se produisait et cet accord — qui a été conclu un peu à la hâte au milieu des années 1970 — comportait bien peu de détails sur son application. Il n'y avait aucun chapitre ni aucun comité pour sa mise en œuvre, ni aucun mécanisme précis pour le règlement des litiges. Par conséquent, dans les années qui ont suivi, s'il y avait un désaccord, notamment sur le respect des obligations, seul le recours aux tribunaux était possible. C'est pourquoi il y a eu un grand nombre de litiges, un processus long et pénible. Toutefois, comme les honorables sénateurs le savent, ces litiges ont été réglés. Le règlement a été ratifié par les communautés cries et il sera annoncé officiellement plus tard ce mois-ci. Alors ce chapitre est derrière nous.

Les gouvernements précédents ont tiré une leçon de tout cela et ont compris qu'il valait mieux ne pas répéter la même erreur dans les traités modernes. Dans la foulée des accords signés à la fin des années 1980, au cours des années 1990 et ainsi de suite, nous avons dit, ou mon prédécesseur a dit, qu'il était préférable d'avoir un chapitre sur la mise en œuvre et des mécanismes de règlement des litiges. Par conséquent, tous les accords subséquents prévoient la création d'un comité de mise en œuvre, un mécanisme de règlement des litiges, des possibilités d'arbitrage et cetera, et on s'efforce de définir très clairement ce que sont les obligations, ce que chaque partie est tenue de faire et à quel moment.

There is a lot of accountability around those agreements. There are 10 or 11 federal statutes. Each one has an implementation act, and we are sending you a couple more, on Tsawwassen and Maa-Nulth. They set out the obligations of the federal Crown and of other parties. In large part, the relatively easy parts — such as receiving a certain amount of money and land, cash transfers and the creation of regulatory bodies — have been fulfilled. The glass is more than half full on these modern treaties.

I hear the frustration, as you do. I think there was an analogy at this committee about whether the modern treaty is a renewal of marriage vows or a divorce. What the agreements would create, in my view, is a new relationship and a new place in Canadian federalism. You will have governments or government-like bodies attached to the agreements — and they vary across the country — who now have a new relationship with their neighbouring provincial government and with the federal government. Those relationships will go on and on and on for generations to come. They often involve fiscal relationships: how much money, tax powers, transfers and so on.

I do not actually see that as being all that different from federal-provincial relations. There is an ongoing fiscal relationship between the Government of Canada and the Government of Saskatchewan about fiscal transfers and equalization.

Senator Peterson will know it is a matter of some controversy as to whether that is adequate or not and about the right way of dividing up federal-provincial transfers. It should not surprise anyone that there is friction about financing. The agreements involve renewing of the money needed. Because you could not know with absolute certainty in 1997 how much a regulatory body would need 15 years later, they typically have financial terms of five years and another five years, and a periodic renegotiation is involved. That is much like federal-provincial transfers, and there is a certain amount of bargaining and give and take.

I do not think we do a great job at the renewal of those fiscal transfers because we take a long time to negotiate small amounts of money, but that is where some of the misunderstanding is. We do not have those kinds of monies in the departmental budget. The easy parts, like the initial capital transfer where you get $100 million over 10 years, flow easily because they are usually in the federal statute. For the ongoing funding of something like the water board in Nunavut or a regulatory thing in the Gwich'in area, we have to go back and get that money out of the normal appropriation processes of Parliament and through Treasury Board, and that has been a slow and ponderous process, frustrating to us and to the Aboriginal groups.

I am losing the thread of your questions. These relationships will go on and be subject to periodic renewal and renegotiation on parts of them. The world will change. The economy will go up and

Plusieurs mécanismes de reddition de comptes sont rattachés à ces accords. Il y a 10 ou 11 lois fédérales en cause. Une loi est prévue pour la mise en œuvre de chacun des accords, et nous vous en envoyons d'autres, concernant les Premières nations Tsawwassen et Maa-nulth. Chaque loi établit les obligations du gouvernement fédéral et des autres parties. En gros, les aspects relativement faciles — comme la remise d'une certaine somme d'argent et des terres, les transferts de fonds et la création d'organismes de réglementation — ont été réalisés. Nous avons fait plus que la moitié du chemin dans ce sens.

J'entends les frustrations, tout comme vous. Je crois qu'une analogie a été faite ici, à savoir si le traité moderne était un renouvellement des vœux de mariage ou un divorce. À mon avis, les accords vont créer une nouvelle relation et un nouvel espace dans le fédéralisme canadien. Il y aura des gouvernements ou des organismes de type gouvernemental rattachés aux accords — et ils varient d'une région à l'autre — qui ont maintenant une nouvelle relation avec leur gouvernement provincial et le gouvernement fédéral. Ces relations vont durer pendant des générations et touchent souvent à la fiscalité, en définissant les sommes d'argent en jeu, les pouvoirs de taxation, les transferts et ainsi de suite.

À mon avis, ce n'est pas bien différent des relations fédérales-provinciales. Il existe une relation financière entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Saskatchewan, qui touche aux transferts fiscaux et à la péréquation.

Comme le sénateur Peterson le sait sans doute, la répartition des transferts fédéraux-provinciaux est matière à controverse. Personne ne sera surpris si le financement provoque des frictions. Les accords prévoient le renouvellement des fonds nécessaires. Parce que vous ne pouviez pas savoir avec une certitude absolue en 1997 combien d'argent un organisme de réglementation aurait besoin 15 ans plus tard, ces organismes reçoivent habituellement un financement pour cinq ans et pour une autre période de cinq ans, et une renégociation périodique est prévue. Cela ressemble beaucoup aux transferts fédéraux-provinciaux, et il y a des négociations et des compromis à faire.

Je ne crois pas que le renouvellement de ces transferts fiscaux soit très efficace, parce que nous passons beaucoup de temps à négocier de petites sommes d'argent, et c'est là où se situent certains malentendus. Nous n'avons pas ces sommes d'argent dans le budget du ministère. Certains aspects, comme le transfert du capital initial par lequel vous obtenez 100 millions de dollars sur une période de 10 ans, ne posent aucun problème parce qu'ils sont habituellement prévus dans la loi fédérale. Pour ce qui est du financement continu de certains organismes comme l'Office des eaux du Nunavut ou l'organisme de réglementation dans la région des Gwich'in, nous devons revenir en arrière et obtenir cet argent en suivant le processus habituel d'affectation de crédits du Parlement et du Conseil du Trésor, et ce processus s'est avéré lent et pesant, frustrant pour nous et pour les groupes autochtones.

Je perds le fil de vos questions. Ces relations vont durer et certains aspects seront sujets à un renouvellement et une renégociation périodiques. Le monde va changer. L'économie

down with the price of gas, mineral activity and global warming. Any number of things will change the environment. I do not think the right way to look at these, and this is embedded in your question, is the lawyers' view, with all respect to lawyers in the room, that these are fundamental texts to be interpreted like scripture and any deviation from them is something then to go to the courts.

You have essentially a new contract and a new relationship between the Crown and the Aboriginal group in question, and it is an agreement for a new relationship which we accept. We have to conduct ourselves honourably and fairly, no sharp dealing, with respect, and negotiation is always the best way to resolve things. That is the advice of the courts and the Auditor General, and it is our policy to try to negotiate agreements wherever possible. If negotiating an agreement is not possible, then people have the right, going back to where I started, to seek enforcement in the courts. We are accountable to the courts and to you and to Treasury Board for performance.

I do not know if that is helpful, but you had many questions embedded there. We are not trying to duck the responsibility to other departments. My point is that the Crown signed the agreement. I have no ability to compel Parks Canada to move a piece of land. I do not have that power. I can work with my colleagues at Parks Canada to ensure that they are aware of their responsibilities and obligations and try to herd the cats in the federal system. That is a responsibility I accept.

The Chair: Do you agree that you have financial commitments coming down the road in all these agreements?

Mr. Wernick: Yes.

The Chair: Those that have signed treaties where implementation has not taken place have formed an organization among themselves. I do not think the gravity of the situation can be minimized. There is an urgency there, in their minds at least. We are hearing that it is hindering their ability to be self-sufficient through economic development. As a result, has any thought been given to establishing a fund rather than having to go to Treasury Board when funds are required? It comes down to something like specific claims. Specific claims hung out there for years, and hopefully this new legislation will pass Parliament and set up a contingency fund or a reserve fund for future claims settlements. Has any thought gone into doing this for these treaty implementations which do require funding down the road?

Mr. Wernick: You are talking about the overall process for appropriating and flowing money to the departments. Parts of it flow relatively easily. If the treaty contemplated a capital transfer of $200 million over 10 years, that money flows easily. You will see it in the estimates. In the estimates for next year, you will see money moving on those payment schedules. We have a bunch of payment schedules overlapping.

The hard part in your question is — what will the Nunavut regulatory bodies need five years from now? There is no thought given to a fund or a pot. Money is appropriated by Parliament

connaîtra des soubresauts avec le prix de l'essence, l'activité minière et le réchauffement de la planète. Plusieurs choses vont changer l'environnement. Je ne crois pas qu'il faille regarder la situation — et cet aspect fait partie de votre question — du point de vue des avocats, avec tout le respect que j'ai pour les avocats présents dans la salle, c'est-à-dire que ce sont des textes fondamentaux qui doivent être interprétés comme les saintes écritures et que toute déviation justifie un recours aux tribunaux.

Vous avez essentiellement un nouveau contrat et une nouvelle relation entre la Couronne et le groupe autochtone en question, et c'est un accord pour une nouvelle relation que nous acceptons. Nous devons nous conduire de façon honorable et équitable, avec honnêteté et respect, et la négociation est toujours la meilleure façon de régler les choses. C'est là l'avis des tribunaux et de la vérificatrice générale, et notre politique est d'essayer de négocier des accords chaque fois que c'est possible. Si la négociation n'est pas possible, alors les gens ont le droit, pour revenir à ce que j'ai dit au départ, de recourir aux tribunaux. Nous sommes redevables devant les tribunaux, devant vous et devant le Conseil du Trésor.

Je ne sais pas si cette réponse vous est utile, mais ce sont plusieurs questions que vous m'avez posées. Nous n'essayons pas de refiler la responsabilité à d'autres ministères. Ce que je dis, c'est que la Couronne a signé l'accord. Je n'ai pas le pouvoir de forcer Parcs Canada à se retirer d'une parcelle de terre. Je n'ai pas ce pouvoir. Je peux travailler avec mes collègues de Parcs Canada pour m'assurer qu'ils sont conscients de leurs responsabilités et obligations et essayer d'imprimer une direction dans le système fédéral. C'est une responsabilité que j'accepte.

Le président : Êtes-vous d'accord pour dire que vous avez des engagements financiers rattachés à tous ces accords?

M. Wernick : Oui.

Le président : Ceux qui ont signé des traités qui n'ont pas été mis en œuvre ont formé une organisation. Je ne pense pas qu'on puisse minimiser la gravité de la situation. Il y a urgence, du moins dans leur esprit. Ils disent que cette situation les empêche de devenir autonomes en misant sur le développement économique. Par conséquent, a-t-on songé à établir un fonds au lieu de devoir s'adresser au Conseil du Trésor lorsqu'on a besoin d'argent? Cela revient aux revendications particulières. Ces revendications ont traîné pendant des années, et on espère que cette nouvelle loi sera adoptée par le Parlement et établira un fonds d'urgence ou de réserve pour le règlement des futures revendications. A-t-on songé à faire cela pour la mise en œuvre de ces traités, qui nécessitera un financement en cours de route?

M. Wernick : Vous parlez du processus général d'affectation de crédits dans les ministères. Certains aspects du financement posent relativement peu de difficulté. Si le traité prévoit un transfert de capitaux de 200 millions de dollars sur une période de 10 ans, cet argent est facilement dégagé. Vous le verrez dans le budget des dépenses. Dans celui de l'an prochain, ces sommes figureront dans les échéanciers de paiement. Nous avons plusieurs échéanciers de paiement qui se chevauchent.

Il y a un élément de votre question auquel il est difficile de répondre : quels seront les besoins des organismes de réglementation du Nunavut dans cinq ans? On ne songe pas à

through the conventional estimates process, and we will have to seek agreement from Treasury Board on a number to go into the estimates that Parliament will approve. That can be a laborious process. Mr. Sewell spent the best part of a year haggling with the centre about the appropriate funding level for the Nunavut regulatory bodies. We spent the good part of a year arguing about the implementation of the next cycle of Nisga'a agreements. I do not see any alternatives. That is how money is appropriated in our system. All we can do is work hard with our central agency colleagues in other departments to ensure they understand that these are ongoing relationships between the Crown and the other partner in the treaty.

The Chair: Is it correct that Nunavut has a lawsuit presently in the courts?

Mr. Wernick: Yes, there is an implementation process in the Nunavut agreement. There is an implementation panel. This was before my time. There is a lot of discussion about the ongoing funding. It has mostly to do with the education system in Nunavut, and some had to do with the regulatory bodies in Nunavut. There are other issues about employment and training.

As I said at the beginning, the NTI, Nunavut Tunngavik Inc., people decided that they had rights as they saw it and would try to get the courts to exercise them. That is their choice. Anyone can go to the courts to exercise their rights. We have consistently offered to try to negotiate an appropriate settlement of those issues, and that offer is still open.

Senator Sibbeston: In listening to you, Mr. Wernick, I do not get the impression that you come before us apologetic or recognizing that the department is amiss or weak in terms of the implementation of land claims. You say the federal government signed that agreement, and there are departments other than yours that have to deal with the implementation matter.

In the Northwest Territories, it is primarily your department, the Department of Indian and Northern Affairs, that is responsible. That is the biggest federal agency in the North. The Auditor General specifically blamed your department for the lack of implementation and the problems that existed with the Inuvialuit claim and the Gwich'in claim.

While I can understand your position, and while I can appreciate that is a strong attitude and approach you take on behalf of the department, I do not sense you are apologetic or remorseful or anything of that sort with respect to how your department has handled the implementation of land claims in the North. If there are to be any changes, the first step is to recognize that there is a wrongdoing or an absence or a lack. If we are to have proper change in government and departments, it seems to me you have to recognize there is a problem. I do not sense that. The stance you take is more of justifying yourself than anything. Am I right?

créer un fonds ou une cagnotte. L'argent est affecté par le Parlement suivant le processus habituel de budget des dépenses, et nous aurons à faire approuver un chiffre par le Conseil du Trésor qui sera reproduit dans le budget des dépenses que le Parlement approuvera. Cela peut être laborieux. M. Sewell a passé une bonne partie de l'année à se disputer avec le centre sur le niveau de financement approprié pour les organismes de réglementation du Nunavut. Nous avons consacré une grande partie de l'année à débattre de la mise en œuvre du prochain cycle des accords concernant les Nisga'a. Je ne vois pas d'autre solution. C'est la façon dont l'argent est affecté dans notre système. Tout ce que nous pouvons faire, c'est travailler très fort avec nos collègues des autres ministères pour s'assurer qu'ils comprennent que ce sont des relations continues entre la Couronne et l'autre signataire du traité.

Le président : Est-ce vrai que le Nunavut a présentement une poursuite devant les tribunaux?

M. Wernick : Oui, il y a un processus de mise en œuvre dans l'accord du Nunavut. Il y a un comité de mise en œuvre. C'était avant mon arrivée. Il y a beaucoup de discussions au sujet du financement continu. Elles portent surtout sur le système d'éducation au Nunavut, mais aussi sur les organismes de réglementation du Nunavut. Il y a d'autres problèmes sur le plan de l'emploi et de la formation.

Comme je l'ai dit au début, la Nunavut Tunngavik Inc. a décidé qu'elle avait des droits et qu'elle aurait recours aux tribunaux pour les exercer. C'est son choix. Tout le monde peut s'adresser aux tribunaux pour exercer ses droits. Nous avons offert à maintes reprises de négocier un règlement sur ces questions, et cette offre tient toujours.

Le sénateur Sibbeston : En vous écoutant, monsieur Wernick, je n'ai pas l'impression que vous venez ici pour excuser le ministère ou reconnaître ses torts ou ses faiblesses dans la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales. Vous dites que le gouvernement fédéral a signé ces accords et que d'autres ministères que le vôtre doivent s'occuper de leur mise en œuvre.

Dans les Territoires-du-Nord-Ouest, c'est principalement le ministère des Affaires indiennes et du Nord, votre ministère, qui est responsable. C'est le plus important organisme fédéral dans le Nord. La vérificatrice générale a blâmé précisément votre ministère pour les lacunes dans les procédures de mise en œuvre et pour les problèmes relatifs aux revendications des Inuvialuits et des Gwich'in.

Bien que je comprenne votre position et que je sois conscient que vous agissez ainsi au nom du ministère, je n'ai pas le sentiment que vous regrettez la façon dont votre ministère a géré la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales dans le Nord. Si cela doit changer, il faut commencer par reconnaître qu'il y a une faute, un manque ou une lacune quelque part. Pour faire les modifications qui s'imposent au gouvernement et dans les ministères, il me semble que vous devez admettre qu'il y a un problème. Je n'ai pas l'impression que c'est le cas. Je crois plutôt que vous vous justifiez. Est-ce que je me trompe?

Mr. Wernick: I am sorry that is the way you interpret it. My watch in the department began in May 2006, and I do not know the circumstances and all the factors that would have happened before under other ministers and deputies. All I can do is be accountable for what I have done on my watch, which is to take this issue as seriously as I can. We make implementation of these agreements and other undertakings very important. I have done what I can to hold people's feet to the fire. We are going to take the advice. We will put in place clearer tracking and reporting — what are the obligations, and what milestones have been reached. This is bureaucratic stuff, but it matters. We have quarterly reporting exercises in the department. We will be transparent with this committee and others as to progress we have and have not made. I have people in the field in the Inuvialuit area trying to finish those land transfers before the summer.

I hope to have something to report on in a couple of months. That is all I can do, senator. I do not see it as productive to go back before my watch. I have said — and I think the transcript will bear this out — that the department has not done a great job on implementation, nor has the Government of Canada. I cannot go much further than that without my lawyers saying I will blow our case in the courts.

We have to do better because I do not know how we will get other First Nations groups out of the Indian Act if they look at the modern treaty First Nations and say: You will have a difficult and arduous time dealing with the Government of Canada in a modern treaty. It is fundamentally important to the relationship with First Nations peoples in particular to get the modern treaties right, and I hope we will do a better job with Tsawwassen and Maa-Nulth than we did with agreements in the 1970s. I hope I am a bit clearer for you, senator. I have a watch of so many years at the department, and I will try to raise our game on implementation.

Senator Sibbeston: A lot of the problems we see in Canada with respect to federal relations with First Nations have to do with not fulfilling terms of treaties and so forth, and that is where the Oka dispute and others have sprung up.

In the modern era, there is a whole new initiative coming in to play with modern land claims agreements that have not been implemented properly. There is a land claims coalition, a grouping of all the First Nations in our country that have had modern land claims but are experiencing difficulties, so we are into a second round of problems and a second round of bad relations with the federal government. We have had meetings with the land claims coalition. All the land claimants in the past 20 or 30 years are beginning to gather and deal with that issue.

M. Wernick : C'est dommage que vous interprétiez les choses de cette façon. J'ai été nommé sous-ministre en mai 2006, et j'ignore ce qui s'est passé avant, avec les autres ministres et sous-ministres. Je ne peux que rendre compte de ce que je fais depuis que j'occupe ce poste, c'est-à-dire prendre cette question très au sérieux. Nous accordons beaucoup d'importance à la mise en œuvre de ces ententes et des autres engagements. J'ai fait tout mon possible pour exiger des comptes. Nous allons suivre vos conseils. Nous ferons un suivi et des rapports plus clairs, afin de déterminer quelles sont les obligations et quelles étapes ont été franchies. C'est de la bureaucratie, mais c'est important. Au ministère, nous préparons des rapports tous les trois mois. Nous ferons preuve de transparence à l'égard de ce comité et des autres quant aux progrès que nous avons ou n'avons pas faits. Il y a des gens sur le terrain, dans la région d'Inuvialuit, qui tentent de terminer ces transferts fonciers avant l'été.

J'espère pouvoir faire rapport d'ici quelques mois. C'est tout ce que je peux faire, sénateur. Je trouve contre-productif d'aller voir ce que les autres ont accompli avant moi. J'ai dit — et cela figurera au compte rendu — que ni le ministère ni le gouvernement du Canada ne se sont distingués dans la mise en œuvre des ententes. Je n'irai pas plus loin, sinon mes avocats me diront que je vais nuire à notre cause devant les tribunaux.

Nous devons faire mieux, car je ne sais pas comment nous pourrons soustraire les autres groupes des Premières nations à la Loi sur les Indiens s'ils regardent le traité moderne et disent : « Ce sera difficile de négocier avec le gouvernement du Canada dans un traité moderne. » La réussite des traités est d'une importance capitale pour la relation du gouvernement avec les peuples autochtones, et j'espère que nous conclurons de meilleures ententes avec les Premières nations Tsawwassen et Maa-Nulth que nous ne l'avons fait avec les autres groupes dans les années 1970. J'espère que c'est un peu plus clair pour vous, sénateur. J'occupe un poste pour quelques années au ministère, et je vais tenter d'améliorer les procédures de mise en œuvre.

Le sénateur Sibbeston : Beaucoup des problèmes que nous avons au Canada, en ce qui concerne les relations fédérales avec les Premières nations, sont attribuables au non-respect des conditions des traités; et c'est ce qui a causé la crise d'Oka, entre autres.

À notre époque, il y a une toute nouvelle initiative qui entre en jeu dans les ententes modernes sur les revendications territoriales qui n'ont pas été mises en œuvre correctement. Il existe une coalition pour les revendications territoriales, un regroupement de toutes les Premières nations de notre pays qui ont conclu des ententes modernes sur les revendications territoriales, mais qui connaissent des difficultés dans leur mise en œuvre. Nous entrons donc dans une deuxième vague de problèmes et de mauvaises relations avec le gouvernement fédéral. Nous avons tenu des réunions avec la coalition. Tous ceux qui ont réclamé des terres dans les 20 ou 30 dernières années commencent à se rassembler et à vouloir régler ce problème.

In our meeting with them, they suggested that there be a formal implementation policy and an independent body to oversee and report on implementation. Our committee is studying this whole issue.

Recently, the Senate amended Bill C-11 to include a mandatory review by the minister of the implementation of the Nunavik agreement. Is this the answer? Will this help both parties, the federal government and the land claimants, if there is a 10-year review with respect to implementation? It has suddenly come to light that maybe we have the answer on this whole issue, if there is a mandatory review of implementation. This has been put into the act now. If you think it is a good thing, could all future land claims agreements then have such an implementation review of 10 years? This would put the onus and public focus on the issue of implementation.

With this 10-year mandatory review, I wonder if we have the answer to avoid all future problems with lack of implementation by the government.

Mr. Wernick: That is a very important question.

Let me start at the back of your question and move to the beginning. It is an important tool, but it is not a magic bullet, if that is not a tortured analogy. It would be helpful. There is no lack of accountabilities in this area. The problem is there are too many accountabilities and it is confusing who is reporting to whom for what.

There are lots of reports tabled in Parliament on these agreements, and we will try to catch up, and they are available for the public, media, senators and members of the House of Commons to study and keep us on track.

It is useful to have the Auditor General come in every once in a while and hold the mirror up to see how you are doing. It is useful that these statutory review provisions are put in federal statutes. Whether it should be five, seven or 10 years is for you as parliamentarians to decide. I have no trouble with it, and I encourage you to amend all of it. If we have not put them in, then do so as we send you Tsawwassen and Maa-Nulth and others. They will at least hold people to account every once in a while.

I met with the land claims coalition, and Mr. Sewell spends a lot of time with them. They are an important group and partner for us. I accept we should have an implementation policy, whatever that means. The problem is — and I said this bluntly to them and will to you — having an implementation policy that we do not implement will not move us anywhere.

The really interesting issues have to do with feedback and accountability mechanisms that keep people on track. Those can be audits, the Auditor General's reports, reporting to Parliament or any number of tools. The tendency is that, once the

Lorsque nous les avons rencontrés, ils ont recommandé l'adoption d'une politique officielle de mise en œuvre et la création d'un comité indépendant pour surveiller et évaluer l'application des ententes. Notre comité étudie présentement toute cette question.

Récemment, le Sénat a amendé le projet de loi C-11 en ajoutant un examen obligatoire, par le ministre, de la mise en œuvre de l'accord sur le Nunavik. Est-ce la solution? Cela aidera-t-il les deux parties, le gouvernement fédéral et les nations revendiquant des terres, qu'il y ait un examen de la mise en œuvre des ententes tous les 10 ans? Nous avons pensé qu'ajouter un examen obligatoire de la mise en œuvre des ententes était peut-être la réponse à cette question. Cela figure maintenant dans la loi. Si vous estimez que c'est une bonne chose, croyez-vous que les futures ententes sur les revendications territoriales devraient toutes prévoir un examen décennal? Cela mettrait l'accent et attirerait l'attention du public sur la question de la mise en œuvre.

Je me demande si cet examen obligatoire après 10 ans permettrait d'éviter, à l'avenir, toutes les lacunes dans les procédures de mise en œuvre des ententes par le gouvernement.

M. Wernick : C'est une question très importante.

Permettez-moi de commencer par la dernière partie de votre question. C'est un outil important, mais ce n'est pas une formule magique, sans mauvais jeu de mots. Ce serait utile. Il n'y a pas de problème de reddition de comptes dans ce domaine. En fait, il y a même trop d'obligations, et il est difficile de savoir qui rend compte de quoi, et à qui.

Il y a beaucoup de rapports déposés au Parlement sur ces ententes, et nous essaierons de combler notre retard; le public, les médias, les sénateurs et les membres de la Chambre des communes peuvent les examiner et nous rappeler à l'ordre, éventuellement.

Il est bon que de temps en temps, la vérificatrice générale nous donne l'occasion de nous voir en face pour mieux nous évaluer, et que ces dispositions d'examen obligatoire soient enchâssées dans les lois fédérales. C'est à vous, parlementaires, de décider si l'examen aura lieu après cinq, sept ou dix ans. Je n'ai rien contre cela, et je vous encourage à faire tous les amendements nécessaires. Si nous n'avons pas ajouté ces dispositions, faites-le pour les ententes avec les nations Tsawwassen, Maa-Nulth et d'autres. Cela obligera les gens à rendre des comptes de temps à autre.

J'ai rencontré les représentants de la coalition pour les revendications territoriales, et M. Sewell passe beaucoup de temps avec eux. C'est un partenaire important pour nous. J'admets que nous devrions avoir une politique de mise en œuvre, comme vous dites. Le problème — je l'ai dit carrément à ces gens et je vais vous le dire aussi —, c'est que nous n'irons nulle part si nous n'appliquons pas cette politique de mise en œuvre.

Les vraies questions concernent les mécanismes de rétroaction et de reddition de comptes qui permettent de suivre les gens de près. Il peut s'agir de vérifications, de rapports de la vérificatrice générale, de rapports présentés au Parlement ou autres. Une fois

announcement of something is finished and the cameras have been shut off and we are on to implementation, people do not spend as much time on implementation issues. That is something that happens in government. Anything that reminds you of your undertakings and holds you to account is a good idea.

The land claims coalition suggested four points to you, and I agree with them, but the fourth one about an external review mechanism, which I referred to in my remarks, is beyond my power to create.

We have several. We have the courts, parliamentary committees, the Auditor General. We could create an independent body. That is not something I can do. The machinery of government is for the Prime Minister to decide, but the idea of having somebody on the outside hold up the mirror is a good one. That can be either in the legislative branch of government, which means it has to be somewhere around the Auditor General, or it has to be in the executive part of government, which means it must be around Treasury Board. Those are the only two options I can see.

I would not recommend an ombudsperson mechanism; you just add one more person bopping around reporting to Parliament.

Having an external mechanism to state the obligations, check on progress and issue report cards and hold people to account is a welcome idea.

Senator Peterson: I will concentrate on specific land claims. I understand 19 have been settled but there has been no implementation, and some of these date back eight or nine years.

Whose responsibility is it to deal with that? They come to us. Why is there a land claims coalition? What is the necessity of that? Do we have to deal with that? Is there a template you need that we can help you with? Why are we in this situation? It is tough enough with issues that are unresolved, but these are resolved issues that have been outstanding for years and years and going nowhere, and they do not know where to go. What do we tell them? Whose responsibility is it?

Mr. Wernick: If I can spend a minute clarifying, there are two kinds of claims. Comprehensive claims are the sort of thing I was talking about a while ago where there never was a treaty. In large parts of Quebec, British Columbia and the North, there are undefined Aboriginal rights and no treaty relationships. There are significant parts of British Columbia and elsewhere where we are still trying to negotiate modern treaties to close that gap.

There are the historic treaties, the ones signed as the West was settled, that go from the Ontario border up through the Mackenzie Valley, treaties 1 to 11, and there are many issues to do with lack of fulfillment of these treaties. Many have to do with money that was not transferred adequately or deal with land promises. Perhaps a First Nations was promised 28 or 124 acres

l'annonce passée, quand les projecteurs sont éteints, les gens ont tendance à ne pas consacrer beaucoup de temps aux questions de mise en œuvre. Cela arrive au gouvernement. Tout ce qui vous rappelle vos engagements et vous oblige à rendre des comptes est bénéfique.

La coalition pour les revendications territoriales vous a fait quatre recommandations, et je les approuve, mais je n'ai pas le pouvoir de concrétiser la quatrième, qui porte sur un processus d'examen externe dont j'ai parlé dans mes observations.

Plusieurs solutions sont possibles. Il y a les tribunaux, les comités parlementaires, la vérificatrice générale. Nous pourrions créer un organisme indépendant, mais ce n'est pas une chose que je peux décider seul. Au gouvernement, c'est le premier ministre qui décide, mais c'est une bonne idée que quelqu'un de l'extérieur nous permette de nous regarder dans un miroir. Ce pourrait être un représentant du pouvoir législatif, dans l'entourage de la vérificatrice générale, ou de l'exécutif, soit proche du Conseil du Trésor. Ce sont, selon moi, les deux seules options.

Je ne recommanderais pas la création d'un poste d'ombudsman, car cela ne ferait qu'ajouter une personne de plus qui devrait rendre des comptes au Parlement.

La mise en place d'un mécanisme externe pour énoncer les obligations, surveiller les progrès, en faire rapport et obliger les gens à rendre des comptes est une excellente idée.

Le sénateur Peterson : Je vais parler des revendications territoriales particulières. Je sais que 19 ententes ont été conclues, et certaines remontent à huit ou neuf ans, mais elles n'ont pas été mises en œuvre.

Qui a la responsabilité de régler ce problème? Ils s'adressent à nous. Pourquoi y a-t-il une coalition pour les revendications territoriales? Pourquoi est-ce nécessaire? Devons-nous nous charger de cette question? Avez-vous besoin d'un modèle? Pourquoi sommes-nous dans cette situation? C'est déjà assez difficile avec les problèmes non résolus. Ici, on parle d'ententes conclues qui sont en suspens depuis de nombreuses années et qui ne vont nulle part, et les gens ignorent vers qui se tourner. Que devons-nous leur dire? Qui doit s'occuper de cela?

M. Wernick : J'aimerais prendre une minute pour préciser qu'il y a deux types de revendications. Il y a les revendications globales, dont je parlais tout à l'heure, qui n'ont jamais fait l'objet de traités. Dans plusieurs régions du Québec, de la Colombie-Britannique et du Nord, les droits des Autochtones ne sont pas définis et il n'y a pas de rapports établis par traités. Il y a d'importantes parties de la Colombie-Britannique, entre autres, où nous tentons encore de négocier des traités modernes pour remédier à ce problème.

Il y a les traités historiques, ceux qui ont été signés à l'époque de la colonisation de l'Ouest, et qui visent des territoires allant de la frontière ontarienne jusqu'à la vallée du Mackenzie, les traités 1 à 11, et il y a de nombreux problèmes attribuables au non-respect de ces traités. Ils concernent des fonds qui n'ont pas été transférés adéquatement ou portent sur les promesses

per head, or whatever the numbers are, and there are still — and it pains me to say it — unfulfilled obligations related to those treaties.

We have a separate process underway to fulfill the treaty land entitlements, and much of that is in Saskatchewan and Manitoba, as you probably know. The largest shortfalls in treaty land entitlements are in those two provinces, and we are trying to move that land forward.

We can go into that in more detail but basically that is provincial Crown land, and I cannot decree that provincial Crown land be added to an Indian reserve. We need cooperation. First of all, the First Nation has to agree on the piece of land it wants; it has to be surveyed and go through environmental assessments, and then the province has to move it to us and we have to move it to the reserve. It is a slow process and we are trying to speed it up. We made an enormous amount of progress in Manitoba last summer. That is the source of a lot of frustration for First Nations groups.

Specific claims are breaches of lawful obligation of the Crown. They have mostly to do with how monies were managed — trust fund accounting. Compensation may have been paid to a First Nations band 150 years ago and there are allegations that, somehow, we breached a lawful obligation. There are over 800 of those around the country, as you know, and this committee spent time exploring that.

Their main recommendation was that the out-of-court settlement model was not working and we needed an independent tribunal to arbitrate. That was the action plan announced by the Prime Minister last June and is the substance of Bill C-30, which is currently in the House and, hopefully, will be coming to you. The best thing I can advise you, without getting political, is that Bill C-30 and the creation of an independent tribunal will make an enormous difference on specific claims.

Terry Sewell, Director General, Implementation Branch, Claims and Indian Government, Department of Indian and Northern Affairs: I wish to add some perspective in responding to Senator Sibbeston's questions as well as to yours. The Auditor General's task is to find out where we are not doing so well and to bring that to light and make a point of it. In coming before you, she shines a bright spotlight on weaknesses, the things she is not happy with, and what we can work better on. She does not shine the light on the whole agreement. The impression can be left that no implementation is happening because she has found these weaknesses.

The Inuvialuit Final Agreement may have in the order of about 90 obligations inside that document. Of the 90, roughly 15 will be one time. Of those 15, the Auditor General has correctly pointed out that we have not done two of them. They are land exchanges involving negotiations among parties. Twenty-three years is too

territoriales. On a peut-être promis à un peuple autochtone 28 ou 124 acres par personne, et il y a encore — je suis peiné de le dire —, des obligations non remplies en ce qui concerne ces traités.

Nous avons un processus distinct en cours pour reconnaître les droits fonciers issus de traités, dont la plupart sont en Saskatchewan et au Manitoba, comme vous le savez peut-être. Les plus grands manquements concernant ces droits sont dans ces deux provinces, et nous essayons de faire avancer les choses.

Nous pouvons voir cela plus en détail, mais en gros, ce sont des terres publiques provinciales et je ne peux décréter qu'elles soient ajoutées à une réserve autochtone. Il faut de la collaboration. Tout d'abord, la première nation doit décider quelle terre elle revendique; cette terre doit être arpentée et faire l'objet d'une évaluation environnementale; puis, la province doit nous faire une proposition et nous devons en faire une à la réserve. Le processus est lent, mais nous tentons de l'accélérer. Nous avons fait énormément de progrès au Manitoba, l'été dernier. La lenteur du processus crée beaucoup de mécontentement parmi les groupes des Premières nations.

Les revendications territoriales particulières découlent de manquements à une obligation légale de la Couronne. Elles ont trait, principalement, à la façon dont les fonds ont été gérés — la reddition de comptes des fonds en fiducie. Une compensation peut avoir été versée à une bande autochtone il y a 150 ans, et il y a des allégations selon lesquelles, d'une manière ou d'une autre, nous avons manqué à une obligation légale. Il y en a plus de 800 au pays, comme vous le savez, et ce comité s'est penché sur cette question.

Il a principalement constaté que le modèle de règlement hors-cour ne fonctionnait pas et a recommandé la création d'un tribunal indépendant pour effectuer l'arbitrage. C'est le plan d'action qui a été annoncé par le premier ministre en juin dernier, et c'est la teneur du projet de loi C-30, qui est actuellement à la Chambre et, espérons-le, qui vous sera ensuite renvoyé. La meilleure chose que je puisse vous dire, sans faire de politique, c'est que l'adoption du projet de loi C-30 et la création d'un tribunal indépendant auront des effets importants sur les revendications particulières.

Terry Sewell, directeur général, Direction générale de la mise en œuvre, Revendications et gouvernement indien, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : J'aimerais ajouter mon point de vue en répondant aux questions du sénateur Sibbeston, ainsi qu'aux vôtres. La tâche de la vérificatrice générale est de relever nos points faibles, de les mettre en lumière et de soulever des questions à ce sujet. Lorsqu'elle se présente devant vous, elle souligne nos faiblesses, les choses dont elle est insatisfaite et celles que nous pouvons améliorer. Elle ne met pas en lumière l'ensemble de l'entente. On peut avoir l'impression que parce qu'elle a mis l'accent sur ces faiblesses, aucune procédure de mise en œuvre n'a été entreprise.

La Convention définitive des Inuvialuits comporte peut-être environ 90 obligations. De ce chiffre, environ une quinzaine seront ponctuelles. Parmi celles-ci, la vérificatrice générale a souligné avec justesse que nous n'avons pas exécuté deux d'entre elles. Il s'agit des échanges de terres qui nécessitent des

long for that to have been outstanding. She has been rightly critical of us, as the deputy said, and he has instructed us to resolve that.

About 50-plus obligations of the 90 I referred to in the Inuvialuit Final Agreement are ongoing. The agreement calls on us to put in place regulatory bodies and to support them. Those bodies exist and are doing their work. There is a strong array of ongoing tasks.

Among the ongoing tasks are two that the Auditor General pointed out are not ongoing as well as they should be. One would be economic measures and whether we can do more in that area. The Auditor General has said we should do so and we are working together with the Inuvialuit and other partners.

Another ongoing obligation that we are not doing well on is government procurement. Our massive government procurement system is not responsive. We are focusing on that and trying to fix it.

I wanted to provide perspective on the Nunavut agreement. Yes, there are areas where we have not done well. However, that does not mean we are not implementing across the board. Implementation is underway and is ongoing.

Concerning the Land Claims Agreement Coalition, I agree it is a strong message when all the holders of modern treaties come to together as a group because they have significant concerns with the federal system. We need to listen to their advice. In coming together, their advice provides a powerful voice for the holders of modern treaties. They are clear in the messaging and we need to pay great attention to that. That is why we have undertaken a major review. We value the advice of the coalition. I am concerned that there needs to be a coalition, but let us listen to them and try to find ways to move ahead in modern treaties.

Senator Peterson: Is INAC, Indian and Northern Affairs Canada, responsible for the implementation?

Mr. Wernick: Are you talking about the treaties?

Senator Peterson: I am talking about specific claims that have been approved but are still outstanding.

Mr. Wernick: Yes.

Senator Peterson: Is there a particular department? They have been coming to us for years. We send them to INAC.

Mr. Wernick: A claim is submitted through a specific claims process. I would be happy to provide briefing on that. It involves a legal assessment of whether or not there was a lawful breach and advice from the Department of Justice. If they are accepted for negotiation, they go into a negotiation process. That unit reports

négociations entre les parties. Ces obligations sont en souffrance depuis 23 ans — c'est trop long. Elle a eu raison de nous critiquer, comme l'a dit le sous-ministre, et il nous a ordonnés de remédier à cette situation.

Plus d'une cinquantaine d'obligations parmi les 90 auxquelles j'ai fait allusion dans la Convention définitive des Inuvialuits sont de nature permanente. Aux termes de l'accord, nous sommes tenus de mettre en place et de maintenir des organismes de réglementation. Ces organismes existent déjà et font leur travail. Il y a une foule de tâches permanentes.

Parmi les tâches permanentes, la vérificatrice générale en a signalé deux qui n'étaient pas accomplies comme elles le devraient. L'une d'entre elles concerne les mesures économiques et la question de savoir si nous pouvons faire plus dans ce domaine. La vérificatrice générale a indiqué que nous devrions faire plus, et nous travaillons donc avec les Inuvialuits et d'autres partenaires en ce sens.

Une autre obligation permanente que nous n'exécutons pas bien concerne les approvisionnements au sein du gouvernement. Notre vaste système d'approvisionnement gouvernemental n'est pas souple. Nous concentrons nos efforts là-dessus et nous essayons de régler le problème.

Je voulais mettre en perspective l'accord du Nunavut. Oui, il y a des domaines où nos efforts laissent à désirer. Toutefois, cela ne signifie pas que la mise en œuvre ne se fait pas à tous égards. La mise en œuvre est en cours et est permanente.

Relativement à la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, je conviens que le message est clair lorsque tous les signataires de traités modernes se réunissent parce que le système fédéral les préoccupe grandement. Nous devons écouter ce qu'ils ont à dire. En se réunissant, les signataires de traités modernes se font entendre avec force. Leur message est clair, et nous devons y prêter très attention. C'est pourquoi nous avons entrepris un important examen. Les avis de la coalition comptent beaucoup pour nous. Cela m'inquiète qu'une coalition s'avère nécessaire, mais nous devons l'écouter et essayer de trouver des moyens de progresser.

Le sénateur Peterson : AINC, c'est-à-dire Affaires indiennes et du Nord Canada, est-il responsable de la mise en œuvre?

M. Wernick : Parlez-vous des traités?

Le sénateur Peterson : Je parle des revendications particulières qui ont été approuvées, mais qui sont toujours en souffrance.

M. Wernick : Oui.

Le sénateur Peterson : Un ministère en particulier est-il responsable? Ils viennent nous voir depuis des années, mais nous leur disons de s'adresser à AINC.

M. Wernick : Une revendication est soumise dans le cadre d'un processus de revendications particulières. Je serai heureux de vous renseigner là-dessus. Ce processus comporte une évaluation juridique pour déterminer s'il y a eu une violation légitime et si le ministère de la Justice a émis un avis. Si la demande de

to my colleague, Mr. Roy, and we have been negotiating specific claims settlements.

The policy shift that we are trying to attempt is to move a lot of the claims from that negotiation process to an independent tribunal.

Senator Peterson: I am talking about the ones that have been settled. They do not have to go to a tribunal; they have been done. Everyone agrees. That is the injustice that has been done but nothing happens. Yet, five or six years later, nothing is happening. You do not need to have more meetings and tribunals because everyone has agreed. Why is it that cannot be done?

Mr. Wernick: If everyone is agreed, then they have been settled. We have settled many of them.

Senator Peterson: Why, then, are 19 outstanding?

Mr. Wernick: It is not 19. Those are the treaties, not the specific claims.

Senator Peterson: I have been told there are 19 specific claims agreed upon, but then there is this land coalition agreement.

Mr. Wernick: I am sorry, senator, but you are mixing specific claims and treaties.

Senator Peterson: No, I do not think so.

Mr. Wernick: There are not a great number on specific claims. There are 800 or 900 outstanding claims in Canada.

Senator Peterson: What are we doing about that?

Mr. Wernick: We are trying to implement an independent tribunal.

Senator Peterson: This is where the backlog seems to arise. We have been told that the Department of Justice cannot provide enough people to assist. Is that correct?

Mr. Wernick: On the specific claims, if you want to take a minute on that, senator, because someone has made a claim does not mean it is valid or right. There are claims where someone has asked for $750 million. Our obligation and that of the Department of Justice is a certain amount of due diligence before a cheque is written. There is often back-and-forth negotiation. You are dealing with historical facts that may go back 50 or 100 years. The documentary evidence of what happened is not always that easy to sort out. It is a slow process and this committee gave advice on how to improve it.

Senator Peterson: On the agreements that have been agreed upon, I understand there may be one or two items that need to be resolved in some of them; others are more complex. Do we put them in a scale and go down and try to get them out of the way?

négociation est acceptée, on procède alors à des négociations. Cette unité rend compte à mon collègue, M. Roy, et nous avons négocié des règlements de revendications particulières.

Le virage stratégique que nous essayons d'instaurer, c'est de déplacer bon nombre des revendications du processus de négociation pour les confier à un tribunal indépendant.

Le sénateur Peterson : Je parle de celles qui sont déjà réglées. Celles-là n'ont pas besoin d'être présentées à un tribunal; elles sont réglées. Tout le monde est d'accord. Voilà l'injustice, mais rien ne se passe. Pourtant, cinq ou six ans plus tard, il n'y a toujours rien qui bouge. Il n'y a nul besoin de tenir d'autres réunions et de comparaître devant des tribunaux parce que tout le monde s'est mis d'accord. Pourquoi cela ne peut-il pas se faire?

M. Wernick : Si tout le monde s'est mis d'accord, c'est donc dire que les revendications sont réglées. Nous avons réglé bon nombre d'entre elles.

Le sénateur Peterson : Pourquoi, alors, y en a-t-il 19 en souffrance?

M. Wernick : Il n'y en a pas 19. Il s'agit là de traités, et non de revendications particulières.

Le sénateur Peterson : On m'a dit qu'on a réglé 19 revendications particulières, mais là il y a cette coalition pour les ententes sur les revendications territoriales.

M. Wernick : Je suis désolé, monsieur le sénateur, mais vous confondez les revendications particulières avec les traités.

Le sénateur Peterson : Non, je ne crois pas.

M. Wernick : Il n'y en a pas beaucoup sur les revendications particulières. On compte 800 ou 900 revendications en souffrance au Canada.

Le sénateur Peterson : Que faisons-nous à cet égard?

M. Wernick : Nous essayons de mettre sur pied un tribunal indépendant.

Le sénateur Peterson : C'est de là que l'arriéré semble provenir. On nous a dit que le ministère de la Justice n'a pas assez de personnes-ressources. Est-ce exact?

M. Wernick : Pour ce qui est des revendications particulières, si vous voulez qu'on en parle un instant, monsieur le sénateur, juste parce que quelqu'un a fait une revendication ne signifie pas qu'elle est valide ou juste. Il y a des revendications de 750 millions de dollars. Notre obligation, et celle du ministère de la Justice, est de faire preuve d'une certaine diligence raisonnable avant de rédiger un chèque. On se relance souvent la balle. On traite de faits historiques vieux d'un demi-siècle ou d'un siècle. Ce n'est pas toujours si facile de démêler les preuves documentaires de ce qui s'est passé. Il s'agit d'un processus lent, et votre comité a donné des conseils sur la façon de l'améliorer.

Le sénateur Peterson : En ce qui a trait aux accords qui ont été conclus, je crois comprendre que certains d'entre eux comportent un ou deux éléments qui doivent être réglés; d'autres sont plus complexes. Les classons-nous par ordre de priorité et les réglons-nous un à un pour essayer de les écarter du chemin?

Mr. Wernick: My colleague was trying to get at that. Obviously, I am not getting it across. We will try to be more transparent on what are the obligations embedded in each agreement. There may be 50, 60 or 100 obligations; some of them are one-time and some are ongoing. The auditors tend to pick on the ones that have not been fulfilled. That is not a criticism. That is what auditors do. You lose perspective that many were fulfilled. If you had read the press coverage the day after the Auditor General's report on Inuvialuit, you would have gotten the impression nothing had happened in 23 years. However, they got the land, they got the money, they got the regulatory boards up and running, and they are successful in running a number of businesses in Northern Canada, as Senator Sibbeston would know. However, there are deficiencies and gaps. We acknowledge them and are trying to close them.

If you took any of the First Nations or Inuit groups and their life before treaty and their life today, they have made a quantum leap in development, in capacity, and in their relationship with the rest of Canada.

We should be celebrating that success while acknowledging there is still work to be done. That relationship between the Government of Canada and those Aboriginal groups will continue for another 100 or 200 years.

Senator Oliver: I am not a regular member of this committee but I read the briefing materials for today's meeting last night.

Mr. Wernick, you have a reputation in the bureaucracy of being able and doing good work. Your presentation today demonstrated that.

I am interested in how public administration works. The first comment you made today is that you have been deputy minister since May of 2006. By my count, that is 21 months.

In June of 2006, the issue of deputy ministers and how long they are around was discussed in the House of Commons. The House of Commons found that, while deputy ministers serve an average of 3.5 years on an assignment to departments, Indian and Northern Affairs has had five different deputy ministers over the past seven years. They found that this pattern is also true for senior officials within the department.

I would like to quote from a report of the Standing Committee on Public Accounts and then ask you to comment on it. The report said the following:

> The Committee is deeply concerned by the constant rotation of deputy ministers and other senior officials in INAC, which seems to be a pattern for this Department and partly explains why so little progress has been made on First Nations issues and implementing recommendations of the Auditor General. This high turnover rate makes it difficult to achieve policy continuity and coherence or to deliver on promises made by previous deputy ministers. Moreover, it

M. Wernick : C'est là que mon collègue essayait d'en venir. De toute évidence, je n'arrive pas à faire passer le message. Nous essayerons d'être plus transparents au sujet des obligations qui sont intégrées dans chaque accord. Il y a peut-être une cinquantaine, une soixantaine ou une centaine d'obligations, parmi lesquelles certaines sont ponctuelles et d'autres permanentes. Les vérificateurs ont tendance à choisir celles qui n'ont pas été honorées. Ce n'est pas une critique. C'est le travail des vérificateurs. On oublie que bon nombre ont été honorées. Si vous aviez lu les journaux le lendemain de la diffusion du rapport de la vérificatrice générale sur les Inuvialuits, vous auriez eu l'impression que rien n'avait bougé pendant 23 ans. Cependant, les Autochtones ont obtenu les terres et l'argent, les organismes de réglementation ont été mis en place et ils réussissent à exploiter un certain nombre d'entreprises dans le Nord du Canada, comme le sait le sénateur Sibbeston. Toutefois, il existe des déficiences et des lacunes. Nous les reconnaissons et nous essayons de les corriger.

Si l'on comparait la vie des Premières nations ou des Inuits avant et après les traités, on constaterait qu'ils ont fait un pas de géant en matière de développement, de capacité et de liens avec le reste du Canada.

Nous devrions célébrer cette réussite tout en reconnaissant qu'il reste encore beaucoup à faire. Cette relation entre le gouvernement du Canada et ces groupes autochtones se poursuivra pendant un ou deux autres siècles.

Le sénateur Oliver : Je ne suis pas un membre régulier du comité, mais j'ai lu hier soir les documents d'information préparés pour la séance d'aujourd'hui.

Monsieur Wernick, on dit de vous dans l'appareil gouvernemental que vous êtes compétent et que vous faites du bon travail. Votre exposé d'aujourd'hui en est d'ailleurs la preuve.

Je m'intéresse au fonctionnement de l'administration publique. Vous avez commencé votre exposé d'aujourd'hui en disant que vous êtes sous-ministre depuis mai 2006. D'après mes calculs, cela fait 21 mois.

En juin 2006, la question des sous-ministres et de la durée de leur mandat a fait l'objet de discussions à la Chambre des communes. La Chambre des communes s'est aperçu que même si l'affectation des sous-ministres dure en moyenne 3,5 ans, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien avait compté cinq différents sous-ministres au cours des sept dernières années. On a également décelé cette tendance chez les autres hauts fonctionnaires du ministère.

J'aimerais lire un extrait d'un rapport préparé par le Comité permanent des comptes publics, et connaître votre avis à ce sujet. Voici ce que dit le rapport :

> Le Comité s'inquiète vivement du constant roulement de sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires à AINC, qui semble être devenu une habitude à ce ministère et qui explique en partie le peu de progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations de la vérificatrice générale. Ce fort taux de roulement fait qu'il est difficile de garder une continuité d'orientation et de donner suite aux promesses faites par les anciens sous-ministres. En

takes considerable time for a new deputy minister to understand First Nations' concerns, as well as build a relationship of trust and a climate of confidence with them.

Could you comment on that, please?

I know that a deputy minister is appointed on the recommendation of the clerk of the Privy Council and the Prime Minister, so you do not have a personal say on how long you will remain a deputy minister of a department. Nonetheless, this comes as a concern and I would like your comments on it.

Mr. Wernick: Thank you, senator, for the compliment.

If I take off my hat from this particular department, I think the turnover of ministers combined with the turnover of deputy ministers really is an obstacle to implementation and follow-through. It means there is a natural tendency to focus on the new things and it takes time to get a handle on the ongoing parts of your department.

I think that is a generic problem, and the House of Commons Standing Committee on Public Accounts is quite right to seize on it. It is a complicating factor.

I do not have any answer for you. I can be yanked out of the job tomorrow by the Prime Minister and there is nothing I can do about that. It is not my intention to go anywhere. I would like to see through a lot of things in the department, but it is beyond my control. That is a machinery-of-government issue, which is for higher powers than me to do something about. It is an issue.

This particular area is a bit of an exception. Mr. Roy has actually been in the job for more than six years and Mr. Sewell has been in the implementation area for some time. There actually has been a fair bit of stability in this area, which will invite you to ask why we have not done a better job. The issue here is not turnover; it is the problems we were talking about earlier. It is a complication.

I do not know what it is about INAC. There are other departments, such as foreign affairs, trade, and social development, which have gone through periods of turnover. It does not help. It really does complicate implementation and follow-through.

One complication, if I can put in a commercial, is that if you can do the job at INAC as an assistant deputy minister, you can pretty much handle anything in town, because it is one of the most difficult, challenging and complex departments in government to run. Since I have been deputy minister, I have lost three assistant deputy ministers through promotions to other departments because they are seen as good and talented properties. I have to chase succession and recruitment all the time.

outre, il faut énormément de temps à un nouveau sous-ministre pour comprendre les préoccupations des Premières nations et établir une relation et un climat de confiance avec elles.

Pouvez-vous nous faire part de votre avis?

Je sais que les sous-ministres sont nommés sur la recommandation du greffier du Conseil privé et du premier ministre; les sous-ministres n'ont donc rien à dire sur la durée de leur mandat au sein d'un ministère donné. Néanmoins, c'est un sujet de préoccupation, et j'aimerais connaître votre point de vue là-dessus.

M. Wernick : Merci, sénateur, pour le compliment.

Sans me restreindre à mon ministère, je crois que le taux de roulement des ministres et des sous-ministres constitue vraiment un obstacle à la mise en œuvre et au suivi. Cela veut dire qu'on a naturellement tendance à se concentrer sur les nouvelles choses et que se familiariser avec les éléments permanents de son ministère prend du temps.

Je crois qu'il s'agit d'un problème général, et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tout à fait raison de le souligner. C'est un facteur qui vient compliquer les choses.

Je n'ai pas de réponse à vous donner. Le premier ministre peut me retirer du poste demain, et je ne peux rien y faire. Ce n'est pas mon intention d'aller ailleurs. J'aimerais mener à bonne fin beaucoup de dossiers au sein du ministère, mais c'est indépendant de ma volonté. C'est un problème lié à l'appareil gouvernemental, et il incombe à ceux qui disposent de pouvoirs plus grands que les miens de trouver une solution. C'est un problème.

Ce domaine particulier fait un peu exception. M. Roy occupe en fait son poste depuis plus de six ans et M. Sewell travaille dans le domaine de la mise en œuvre depuis quelque temps. Il y a donc pas mal de stabilité dans ce domaine, ce qui vous amènera à me demander pourquoi nous n'avons pas réussi à faire mieux. Le problème ici n'est pas le roulement, mais les problèmes dont on a parlé tout à l'heure. C'est une complication.

Je ne sais pas ce qu'il en est à propos d'AINC. D'autres ministères, comme Affaires étrangères, Commerce et Développement social, ont connu des périodes de roulement. Cela n'aide pas. Cela complique vraiment la mise en œuvre et le suivi.

Une complication, si vous me permettez de faire une petite publicité, c'est que si vous pouvez faire l'affaire à AINC comme sous-ministre adjoint, vous pouvez administrer n'importe quoi en ville parce qu'il s'agit d'un des ministères les plus difficiles, les plus exigeants et les plus complexes à diriger au sein du gouvernement. Depuis que je suis sous-ministre, j'ai perdu trois sous-ministres adjoints dans le cadre de promotions dans d'autres ministères, car ils sont considérés comme étant des atouts compétents et talentueux. Je dois songer à la relève et au recrutement en tout temps.

Today, deputy ministers spend more and more of their time on people issues: finding, recruiting and convincing people to stay. There are opportunities in bringing in new blood, but there is also a price to be paid in terms of corporate knowledge and continuity. The people who were around when the treaty was signed are not there to talk to about the implementation and so on.

It is a challenge, senator. That is not a very helpful comment on my part, but I do think it is a complicating factor on issues like implementation.

Senator Oliver: The other part of the same question is about something you raised in your presentation. You talked about engaging other government departments. You basically said that, when it comes to land claims issues, it is not just one department but a group of departments. You commented on the difficulty at times of getting senior officials in other departments to do what is required to get the job done, and that perhaps is one of the reasons for delays and the concern that has been expressed around the table today.

It is our understanding that the department chairs an interdepartmental federal steering committee and federal caucus group with representation from various government departments about activities relating to ongoing treaty negotiations. It has everyone around the table, and they work towards negotiation and many other things.

Could you tell us about this committee and its responsibilities, its roles, how it works, and how often it meets? Are senior-level officials represented at these committees? In other words, how does it function?

Mr. Wernick: I will ask Mr. Roy to answer because he is the chair and our representative on that matter. My only comment is that, to date, the committee's focus has been mostly on negotiating mandates for new agreements and it has not spent a lot of time on implementation. One of the things we are trying to figure out is whether the committee could be a useful body to pay attention to implementation issues as well.

Senator Oliver: I am interested to know as well whether the committee is able to engage other government departments, if they come to the meetings and participate.

Michel Roy, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government, Department of Indian and Northern Affairs: The other departments are involved in managing the negotiation process, so we have all of the central agencies involved in that committee, as well as other departments. We meet on a regular basis, at least four times a year, and have what we call virtual meetings throughout the year, depending on the pace of the negotiations.

Senator Oliver: How does a virtual meeting work?

Aujourd'hui, les sous-ministres consacrent de plus en plus de temps aux questions liées aux ressources humaines : repérer, recruter et convaincre les gens de rester. Il est possible d'apporter du sang neuf, mais il y a aussi un prix à payer sur le plan du savoir organisationnel et de la continuité. Les gens qui étaient là lorsque les traités ont été signés ne sont plus ici pour qu'on puisse leur parler de la mise en œuvre, et cetera.

C'est un défi, sénateur. Ce n'est pas une réponse très utile de ma part, mais je crois qu'il s'agit d'un facteur qui vient compliquer des questions comme la mise en œuvre.

Le sénateur Oliver : L'autre partie de la même question concerne un point que vous avez soulevé dans votre exposé. Vous avez parlé de l'idée de faire participer d'autres ministères gouvernementaux. Vous avez essentiellement dit que, quand il s'agit de questions de revendications territoriales, ce n'est pas seulement un ministère, mais un groupe de ministères. Vous avez parlé de la difficulté à amener parfois des hauts fonctionnaires d'autres ministères à faire le nécessaire pour mener à bien le travail et que c'est peut-être l'une des raisons qui expliquent les retards et la préoccupation exprimée aujourd'hui.

Nous croyons comprendre que le ministère préside un comité directeur fédéral et un groupe de travail fédéral, qui sont composés de représentants de différents ministères et qui s'intéressent aux activités liées aux négociations territoriales en cours. Tous les intervenants s'assoient à une même table pour discuter de ce qu'ils négocieront et de nombreuses autres questions.

Pouvez-vous nous parler de ce comité et nous dire quels sont ses rôles, ses responsabilités, son fonctionnement et la fréquence de ses réunions? Ces comités comptent-ils des hauts fonctionnaires? En d'autres mots, comment cela fonctionne-t-il?

M. Wernick : Je vais demander à M. Roy de répondre parce qu'il est le président ainsi que notre représentant dans ce dossier. Tout ce que je peux dire, c'est que, jusqu'à présent, le comité s'est surtout concentré sur la négociation des mandats pour de nouveaux accords, sans trop consacrer de temps à la mise en œuvre. Une des questions que nous essayons de déterminer, c'est si le comité pourrait également servir à s'occuper des questions liées à la mise en œuvre.

Le sénateur Oliver : Je suis également curieux de savoir si le comité est en mesure de faire participer d'autres ministères gouvernementaux, c'est-à-dire si ceux-ci viennent aux réunions et y participent.

Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien, ministère des Affaires étrangères et du Nord canadien : Les autres ministères participent à la gestion du processus de négociation; tous les organismes centraux siègent donc à ce comité, de même que d'autres ministères. Nous nous réunissons de façon régulière, au moins quatre fois par année, et nous organisons des réunions qualifiées de virtuelles tout au long de l'année, selon le rythme des négociations.

Le sénateur Oliver : Comment fonctionne une réunion virtuelle?

Mr. Roy: It is more through exchange of paper in terms of arriving at a mandate for negotiations. When I have a specific issue on the table for which I really need a mandate from my colleagues, when we have an emergency to address, I will turn to this process of exchange of paper and letters instead of just having a meeting, but it is mainly managing the negotiations and not the implementation issues. This committee is mandated to review all of the memoranda to cabinet before they are submitted. I need the approval of that committee so I know the minister will have the support of his colleagues moving forward with the memorandum to cabinet.

Senator Oliver: Mr. Wernick, have you had difficulty engaging other departments when you need decisions made to move the yardsticks forward?

Mr. Wernick: I am glad you asked the question. There is no lack of cooperation and goodwill, and I in no way wish to be interpreted as criticizing colleagues. When an issue is brought to the attention of my colleagues, they tend to call in to the department and ask if they can do something to move it along. There actually is a great deal of goodwill. I think it is not that; it is just a public administration challenge.

Mr. Roy spends 100 per cent of his time in the area of treaties and Indian government. He eats, breathes, sleeps and works entirely in that area. His counterpart at the Department of Finance has a whole range of social policy issues and spends maybe 10 per cent of her time on our issues. That is the problem in dealing with the central agencies. They have a lot to juggle. I have worked in the central agencies and I respect the role they have to play as well.

If you are at the Department of Fisheries and Oceans or if you are the airports person at the Department of Transport, this is one of their files and they do tend to come to the table and engage. The trick is how to make this higher on their list of things to worry about, because they all have other responsibilities and tasks that they are being asked to do.

If I call the head of Parks Canada, for example, I tend to get cooperation, but frankly, that should not be the mechanism; it should not come to that. We should have an ongoing way of getting issues and problems resolved, and having interventions, minister to minister, deputy to deputy.

Senator Zimmer: I want to continue on that line of questioning. That is what happens when your name starts with a "Z" and you ask your questions last; usually you get trumped and scooped. I do not mean to give you a pain where you should have pleasure and I do not want to beat this issue to death, which was addressed by Senators Sibbeston and Peterson and really articulated by Senator Oliver.

M. Roy : C'est davantage un échange de documents en vue d'arriver à un mandat pour les négociations. Lorsque je suis saisi d'une question précise pour laquelle j'ai besoin d'un mandat de la part de mes collègues ou lorsque nous avons une question urgente à régler, je vais recourir à ce processus d'échange de documents et de correspondance, au lieu de convoquer tout simplement une réunion, mais il s'agit principalement de questions liées à la gestion des négociations et non à la mise en œuvre. Ce comité a pour mandat d'examiner tous les mémoires au Cabinet avant leur présentation. J'ai besoin d'obtenir l'approbation de ce comité; ainsi, je sais que le ministre aura le soutien de ses collègues pour aller de l'avant avec le mémoire au Cabinet.

Le sénateur Oliver : Monsieur Wernick, avez-vous eu des difficultés à faire participer d'autres ministères lorsque vous avez dû prendre des décisions afin de faire avancer un dossier?

M. Wernick : Je suis content que vous ayez posé la question. Il n'y a aucun manque de collaboration ni de bonne volonté, et je ne veux aucunement qu'on interprète mes propos comme étant des critiques à l'égard de mes collègues. Lorsqu'un problème est porté à l'attention de mes collègues, ils ont tendance à en faire part au ministère et à demander s'ils peuvent faire quelque chose pour y remédier. Il y a, en réalité, beaucoup de bonne volonté. Je crois que le problème ne réside pas là; c'est tout simplement lié à l'administration publique.

M. Roy consacre 100 p. 100 de son temps au domaine des traités et du gouvernement indien. Il se dévoue corps et âme à ce domaine. Son homologue au ministère des Finances, pour sa part, s'occupe de toute une gamme de questions de politique sociale et elle consacre peut-être 10 p. 100 de son temps à nos questions. Tel est le problème en ce qui concerne les organismes centraux. Ils doivent jongler avec beaucoup de dossiers. J'ai travaillé dans des organismes centraux et je respecte le rôle qu'ils doivent, eux aussi, jouer.

Si vous travaillez au ministère des Pêches et des Océans ou si vous êtes le responsable des aéroports au ministère des Transports, c'est l'un de vos dossiers. Ces ministères ont tendance à se présenter à la table de négociation et à participer. Le hic, c'est comment les amener à y accorder une plus grande priorité, car ils ont tous d'autres responsabilités et tâches à exécuter.

Si j'appelle le chef de Parcs Canada, par exemple, j'obtiens généralement sa collaboration, mais pour vous dire franchement, tel ne devrait pas être le mécanisme; nous ne devrions pas en venir à cela. Nous devrions disposer d'un moyen permanent pour régler les questions et les problèmes et pour avoir des interventions, de ministre à ministre et de sous-ministre à sous-ministre.

Le sénateur Zimmer : J'aimerais continuer dans le même ordre d'idées. C'est ce qui arrive lorsque votre nom commence par un « Z » et que vous êtes le dernier à poser des questions; habituellement, on vous coupe l'herbe sous les pieds. Je ne veux pas vous rendre la vie difficile ni trop m'acharner sur ce problème, qui a été abordé par les sénateurs Sibbeston et Peterson et bien formulé par le sénateur Oliver.

You said that you have had difficulty engaging other government departments. What concerned me was when you said that you cannot force Parks Canada to do something, and you talked about herding cats.

My question really is: Who is the cat herder? Who holds their feet to the fire? We have come so far to say: Here are the problems. We meet on a regular basis. However, in the end, if things are not happening, who is ultimately responsible to pick up that bar and make it happen, to move it along, because the panacea comes into play, which is: After you, Alphonse. To finalize it, to ensure that these agreements progress appropriately, who can force the issue to make it happen?

Mr. Wernick: You have got to the absolute heart of the issue that the committee is studying. It will have to be a combination of inside and outside. On the inside of the executive part of government, it is our responsibility to be aware of what the obligations are, to be an advocate for those obligations, and to push other departments to be aware of them and move on their action. We at least have to play that role of switchboard, clearing house, telling the airports person that he has work to do and so on.

As the land claims coalition suggested, it may require some outside pressure as well, and that is where I think your report and recommendations will be important. It could be the Auditor General, it could be a different kind of mechanism, it could be an ombudsperson, or it could be an obligation of Treasury Board. Having the Auditor General come in and report every three years on the state of all the treaties would be one possibility. I am not trying to pass the buck, but your advice would be helpful on some combination of our responsibility.

I am saying that, if I am aware we need to transfer land at such-and-such an airstrip in such-and-such a region, there is no piece of paper I can sign to make that land transfer happen. Other people have those levers, and we have to do our best to make the rest of the system aware of them. We are trying different things.

I referred to the Yukon example. I will not put words in the mouths of representatives who are not here, and you will be speaking to them tomorrow. We tried to get everyone in town who has a piece of the Yukon implementation around the table yesterday and give them a chance to talk directly to the people in the Yukon First Nations and make people more aware of the issues and the relationship. It is an experiment. We will see if it is productive. I will let the Yukon First Nations speak for themselves on that. It is an ongoing struggle because it might be priority number 42 at the other place, whereas for us it is obviously much higher on the list.

Senator Zimmer: I have one more question in the area of litigation and negotiation. Modern treaties were negotiated. All parties would rather come to an agreement than go to court, but it seems that Aboriginal peoples have to go to court anyway to get

Vous avez affirmé avoir connu des difficultés à faire participer d'autres ministères gouvernementaux. Ce qui m'a inquiété, c'est lorsque vous avez dit que vous ne pouviez pas forcer Parcs Canada à faire quoi que ce soit. Vous avez aussi parlé de la difficulté à obtenir une collaboration.

Ma question est en fait la suivante : qui est responsable? Qui met la pression? Nous avons fait bien des progrès pour pouvoir dégager les problèmes. Nous nous rencontrons régulièrement. Toutefois, au bout du compte, si rien ne bouge, qui est responsable en dernier ressort de prendre le relais pour faire avancer les choses, puisque la solution qu'on retient, c'est de s'en remettre à quelqu'un d'autre? Pour boucler le dossier, pour s'assurer que ces accords progressent adéquatement, qui peut exercer une pression à cet effet?

M. Wernick : Vous avez touché au cœur même de la question sur laquelle se penche le comité. Il faudra une combinaison de pressions internes et externes. À l'interne, dans la branche exécutive du gouvernement, il nous incombe de connaître nos obligations, de les honorer et de pousser d'autres ministères à les connaître et à aller de l'avant. Nous devons au moins jouer ce rôle de tableau de distribution, de chambre de compensation, en disant au responsable des aéroports qu'il a du travail à faire, et cetera.

Comme l'a dit la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, on pourrait également avoir besoin d'une certaine pression externe, et c'est là où, selon moi, votre rapport et vos recommandations auront du poids. Il pourrait s'agir de la vérificatrice générale, d'un autre type de mécanisme, d'un ombudsman ou d'une obligation du Conseil du Trésor. Une possibilité serait de demander à la vérificatrice générale de faire rapport, tous les trois ans, de l'état d'avancement de tous les traités. Je n'essaie pas de me défiler, mais vos conseils pourraient s'avérer utiles pour ce qui est d'une combinaison quelconque de notre responsabilité.

Ce que je dis, c'est que si je sais que nous devons transférer des terres sur une piste d'atterrissage quelconque, dans telle ou telle région, il n'existe pas de document que je puisse signer pour concrétiser ce transfert. D'autres personnes disposent de ces pouvoirs et nous devons faire de notre mieux pour en informer le reste du système. Nous essayons différentes choses.

J'ai donné l'exemple du Yukon. Je ne vais pas parler à la place des représentants qui ne sont pas ici; vous allez d'ailleurs leur parler demain. Hier, nous avons essayé de rassembler toutes les personnes en ville qui s'occupent de la mise en œuvre du Yukon pour leur donner une occasion de parler directement aux membres des Premières nations du Yukon et les sensibiliser davantage aux questions et aux liens. C'est un essai. Nous verrons si cela porte fruit. Je vais laisser aux Premières nations du Yukon le soin de s'exprimer elles-mêmes sur la question. C'est une lutte constante, car il s'agit peut-être de la 42e priorité ailleurs, alors que pour nous, c'est évidemment beaucoup plus haut dans la liste.

Le sénateur Zimmer : J'ai une autre question au sujet des poursuites judiciaires et des négociations. On a négocié des traités modernes. Toutes les parties préféreraient en venir à une entente plutôt que d'aller en cour, mais il semble que les Autochtones

the Crown to implement its obligations and duties as defined in the comprehensive land claims agreements. The Cree have launched many lawsuits, and the NTI has initiated a major suit that lists 16 grievances. I do not want to comment on any individual suit but, in your view, what needs to happen to decrease the likelihood of more litigation by Aboriginal peoples to get the Crown to remain true to the provisions in modern treaties?

Mr. Wernick: That is a good question. As I said earlier, people with entrenched, affirmed and recognized Aboriginal and treaty rights can go to the courts, as anyone in Canada can, to seek enforcement of their rights. It is not for me to state whether that is a good thing to do. That is a choice to be made by the Aboriginal group in question. They think long and hard about the costs and expense. All I can say is I agree with the advice from the courts and from the Auditor General that negotiation usually leads to a more satisfactory outcome because both people have agreed that it is a fair compromise and a fair bargain. I referred to that in my four or five bullet success factors.

We have to be more effective in using the implementation panels or dispute settlement bodies that are in the agreements, at least the more recent ones. They have implementation panels and dispute mechanisms. We have made little use of arbitration, and we could probably make more effective use of that in the future. Any number of mechanisms might contribute. This will sound a bit evasive, but there is not any one tool that will solve all of this. Concerted and sustained attention and follow-through will be the way to do that.

Litigation is always there as a right for First Nations and Aboriginal groups, and the courts often do clarify issues. That is fine, and we will try to abide by the results of the court decisions, but we try hard to negotiate as well. Part of Mr. Roy's other responsibilities is overseeing more than 200 negotiating tables trying to reach land claims settlements and self-government agreements.

The Chair: Something disturbs me, deputy minister, about the right to seek redress through the courts. This is a horror story in this country. When you look at the treaties when they are first negotiated, often over 50 per cent of the settlement of compensation is advanced to First Nations, and then the rest goes to legal fees. Look at how the legal fees impacted the residential schools issue. I think we have to get out of this thought process that the courts are a solution for items like this that have been negotiated and are basically in black and white. This is not for an interpretation of inherent rights or something like that. This is scary. Think of the millions of dollars being spent on legal fees. It is horrific. It is sad because it is taking money away from the mouths of children, it is taking away from the ability to educate our First Nations people, and it is going to the biggest law firms in this country. There is a rightful place for the legal profession, but once you have an agreement, I do not think you

doivent aller en cour de toute façon pour amener la Couronne à s'acquitter de ses obligations et de ses devoirs, conformément à ce qui est défini dans les accords sur les revendications territoriales globales. Les Cris ont intenté de nombreuses poursuites, et NTI en a entamé une où figurent 16 griefs. Je ne veux pas faire de commentaires là-dessus, mais d'après vous, que doit-on faire pour diminuer la probabilité que les Autochtones entament d'autres poursuites judiciaires pour amener la Couronne à respecter les dispositions des traités modernes?

M. Wernick : C'est une bonne question. Comme je l'ai dit tout à l'heure, les gens ayant des droits ancestraux et issus de traités, des droits qui sont bien enchâssés, confirmés et reconnus, peuvent s'adresser aux tribunaux, comme n'importe quel citoyen canadien, pour chercher à faire valoir leurs droits. Ce n'est pas à moi de juger si c'est une bonne chose à faire. C'est au groupe autochtone de décider. Il réfléchit sérieusement aux coûts et aux dépenses. Tout ce que je peux dire, c'est que je partage l'avis des tribunaux et de la vérificatrice générale, selon lesquels la négociation aboutit généralement à un résultat plus satisfaisant parce que les deux parties ont convenu que c'est un compromis juste et raisonnable. J'y ai fait allusion lorsque j'ai expliqué les quatre ou cinq facteurs essentiels à la réussite.

Nous devons utiliser plus efficacement les comités de mise en œuvre ou les organismes de règlement des différends prévus dans les accords, du moins dans les plus récents. Des comités de mise en œuvre et des mécanismes de règlement des différends y sont prévus. Nous avons peu recouru à l'arbitrage, mais nous pourrions probablement mieux l'utiliser dans l'avenir. Un certain nombre de mécanismes pourraient s'avérer utiles. Ma réponse peut sembler évasive, mais il n'y a pas un seul et unique outil pour résoudre l'ensemble de ces problèmes. Pour y arriver, il faudra une action concertée, une attention soutenue et un suivi.

Les poursuites judiciaires constituent toujours un droit pour les Premières nations et les groupes autochtones, et les tribunaux parviennent souvent à clarifier les questions. C'est bien, et nous tenterons de respecter les décisions des tribunaux, mais en même temps, nous essayons fort de négocier. Entre autres responsabilités, M. Roy doit surveiller plus de 200 tables de négociation qui tentent de conclure des accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale.

Le président : Il y a quelque chose qui me trouble, monsieur le sous-ministre, en ce qui concerne le droit de demander réparation par le biais des tribunaux. C'est une histoire d'horreur dans notre pays. Regardez les traités lorsqu'ils sont négociés pour la première fois et vous verrez que, souvent, plus de la moitié de l'indemnité est versée d'avance aux Premières nations, puis le reste sert à payer les honoraires d'avocat. Regardez l'effet qu'ont eu les frais juridiques sur la question des pensionnats. Je crois que nous devons sortir de ce mode de pensée selon lequel les tribunaux représentent une solution pour des choses qui ont déjà été négociées et sont essentiellement inscrites noir sur blanc. Il ne s'agit pas d'une interprétation des droits inhérents ou quelque chose de la sorte. Cela fait peur. Pensez aux millions de dollars qui sont dépensés en frais juridiques. C'est horrible. C'est triste parce que plutôt que de servir aux enfants et à la capacité d'éduquer nos Premières nations, cet argent va aux grands cabinets d'avocat de

can legislate honour. We can have 10-year reviews and all that, but once an agreement is arrived at, you can have all the reviews you want, if the honour of the Crown does not live up to its fiduciary responsibility, we are in deep trouble. This scares me and many of the First Nations people I have talked to, especially on comprehensive land claims. Specific claims are another kettle of fish totally. This is a different situation totally.

In the implementation branch, as far as comprehensive treaties are concerned, how many people work in that actual department, Mr. Sewell? Do you have adequate staff to meet the responsibilities of the job? I have information, which I do not wish to disclose publicly, that education has very few people in the department, and they are responsible for all educational responsibilities on reserves right across Canada, which covers thousands of children. Please respond in reference to the implementation branch.

Mr. Sewell: I have about 55 positions in my branch. Of that, there is a unit that is involved with negotiating the implementation plans. The deputy mentioned in his opening remarks that the early agreements did not come with implementation plans, and we learned quickly that that was a bad recipe, so part of my branch comes to the table at about the agreement-in-principle stage and starts to work with the other parties to put together the actual plan for who will do what and when.

Do we have adequate resources? I find there are cycles in the business. We are finding that the more mature agreements have a different set of demands than the young agreements. In the case of the Labrador Inuit agreement, for instance, we are busy getting the early cheques out, setting up the structures of the committees and boards, and making appointments. We have a schedule of activities to do, and we are frenetic at that phase. As the agreements become more mature, we move into review phases. The Yukon folks represented here today have been part of both a Yukon government and Yukon First Nations review process that has gone on for three to four years now. It is a complicated business, and there is a lot going on. I believe we have adequate resources to do the job. We go through cycles when the demands are pretty high. Right now, we just completed the arrangements with the James Bay Cree, and we now move into the implementation phase of that new relationship. Both Yukon and Nunavik are at renewal stages and offer their challenges.

If I may shed light on one element, once the treaty is reached, there are words on the page, and then there can be interpretation differences. There can be different points of view. Let me use an example from the Nunavut Land Claims Agreement. Article 23

ce pays. La profession juridique a sa juste place, mais une fois qu'on a conclu un accord, je ne crois pas qu'on puisse imposer l'honneur par voie législative. Nous pouvons mener des examens décennaux et tout le reste, mais dès qu'un accord est conclu, peu importe le nombre d'examens qu'on veuille, si la Couronne n'honore pas sa responsabilité fiduciaire, on se trouve alors dans le pétrin. Cela me fait peur et c'est ce que ressentent bon nombre des membres de Premières nations à qui j'ai parlé, surtout pour ce qui est des revendications territoriales globales. Quant aux revendications particulières, c'est tout à fait une autre paire de manches. C'est une situation totalement différente.

Combien de personnes travaillent à la Direction générale de la mise en œuvre, en ce qui concerne les traités sur les revendications territoriales globales, monsieur Sewell? Avez-vous un nombre suffisant d'employés pour vous s'acquitter de vos responsabilités? D'après les données dont je dispose, et que je ne veux pas divulguer publiquement, l'unité de l'éducation compte très peu de personnes au sein du ministère; cette unité est responsable de tout ce qui touche à l'éducation dans les réserves à la grandeur du Canada, ce qui englobe des milliers d'enfants. Veuillez vous limiter à la Direction générale de la mise en œuvre dans votre réponse.

M. Sewell : Il y a environ 55 postes au sein de ma direction générale. Il y a une unité qui s'occupe de négocier les plans de mise en œuvre. Le sous-ministre a mentionné dans sa déclaration préliminaire que les premiers accords ne comportaient pas de plans de mise en œuvre, et nous avons vite appris que ce n'était pas une bonne idée; par conséquent, une partie de ma direction générale intervient vers l'étape de l'accord de principe et commence à travailler avec les autres parties pour mettre au point le plan réel qui établit qui fera quoi et quand.

Avons-nous des ressources suffisantes? Je trouve que le travail passe par des cycles. Nous observons que les accords plus anciens comportent une série d'exigences différente de celle des récents accords. Dans le cas de l'accord des Inuits du Labrador, par exemple, nous sommes occupés à envoyer les premiers chèques, à établir les structures des comités et des conseils et à faire des nominations. Nous avons un calendrier d'activités et nous travaillons à un rythme effréné durant cette phase. À mesure que les accords gagnent en maturité, nous procédons aux phases d'examen. Les gens du Yukon, représentés ici aujourd'hui, participent au processus d'examen du gouvernement du Yukon et des Premières nations du Yukon, qui se poursuit maintenant depuis trois à quatre ans. Il s'agit d'un travail compliqué, et il y a du pain sur la planche. Je crois que nous avons des ressources suffisantes pour faire le travail. Nous traversons des cycles lorsque les demandes sont très élevées. À l'heure actuelle, nous venons de mettre la dernière main à l'accord avec les Cris de la baie James et nous procédons maintenant à la phase de la mise en œuvre de cette nouvelle relation. Le Yukon et le Nunavut en sont, tous deux, aux étapes de renouvellement et présentent leurs propres défis.

Permettez-moi de faire la lumière sur un point : une fois qu'un traité est conclu, son libellé peut donner lieu à des interprétations différentes. Les points de vue peuvent diverger. Je vais utiliser un exemple tiré de l'Accord sur les revendications territoriales du

has, as an objective, that the government workforce in Nunavut should be representative of the population. That is not an unusual clause. It is what we pursue everywhere in Canada because it is how we believe business should be done in the public service, which is that the public service should be representative of its population. In Nunavut, I am told, the Inuit population is about 85 per cent. That would mean then that the federal and territorial workforce in Nunavut should be peopled with about 85 per cent of the employees being Inuit. That is not the case today. When Thomas Berger looked into it further to give us a hand with the renewal process, it is not a job availability issue. The jobs are there. The issue is the availability of trained Inuit to move into these jobs.

Now, if the article in the land claim agreement has as an objective a representative workforce, how far does the land claim responsibility extend before it butts up against other issues such as quality of the educational system, social factors around success for students, and housing accommodation? The success rate of Inuit students, which then leads to employment opportunities, depends on an array of factors, some inside the claim and some outside. If the parties have a different point of view of what the responsibility is under the claim to get the workforce up to the representative level, then you have a disagreement. I wanted to use that an as example of having the words on paper but where it can lead to very strong and big differences of opinion about how to implement.

The Chair: How far up the ladder do you have to go for a decision?

Can you make decisions at your level, Mr. Sewell, or do you have to go through the entire process right to the Privy Council Office?

Mr. Sewell: It depends on the decision. Quite often it comes down to money. That is frequently a disagreeing factor, and to increase the budget, the department requires approval from Treasury Board. Sometimes, if it is a change in the land claim agreement, we may have to go all the way to cabinet. However, by and large our relationship on funding matters is with Treasury Board. We are in the process of taking steps with cabinet to clarify the rules with Treasury Board of how we can access funding for ongoing implementation responsibilities.

We are trying to take some steps to improve the system the deputy has described to you. I would in my heart love to have a much more nimble, accessible system, but I have the system I have, and our task is to make it work the best it can for us.

Nunavut. L'article 23 prévoit l'objectif selon lequel l'effectif du gouvernement au Nunavut devrait être représentatif de la population. Ce n'est pas une disposition inhabituelle. C'est ce que nous cherchons à faire partout au Canada, car à notre avis, c'est de cette façon que la fonction publique devrait fonctionner, c'est-à-dire qu'elle devrait être représentative de sa population. Au Nunavut, on m'a dit que les Inuits représentent environ 85 p. 100 de la population. Ainsi, l'effectif des gouvernements fédéral et territorial au Nunavut devrait compter environ 85 p. 100 d'employés inuits. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. En examinant la question de plus près pour nous donner un coup de main dans le processus de renouvellement, Thomas Berger s'est aperçu qu'il ne s'agissait pas d'un problème de disponibilité des emplois. Il y en a des emplois. Le problème, c'est le manque d'Inuits formés pour occuper ces emplois.

Donc, si l'article dans l'accord sur les revendications territoriales vise un effectif représentatif, jusqu'où la responsabilité découlant des revendications territoriales s'étend-elle avant de se heurter à d'autres difficultés telles que la qualité du système d'éducation, les facteurs sociaux entourant la réussite des étudiants et le logement? Le taux de réussite des étudiants inuits, qui débouche ensuite sur des possibilités d'emploi, dépend d'un éventail de facteurs, dont certains sont prévus à l'accord et d'autres, pas. Si les parties ne s'entendent pas sur le sens de la responsabilité en vertu de l'accord pour faire en sorte que l'effectif soit représentatif, vous avez alors un désaccord. Je voulais utiliser cet exemple pour montrer que même si c'est écrit noir sur blanc, il peut quand même y avoir des divergences d'opinions marquées sur la façon de mettre l'accord en œuvre.

Le président : Jusqu'où faut-il monter dans la hiérarchie pour qu'une décision soit prise?

Monsieur Sewell, pouvez-vous prendre des décisions à votre direction, ou devez-vous passer par tout le processus jusqu'au Bureau du Conseil privé?

M. Sewell : Cela dépend de la décision. Très souvent, c'est une question d'argent. C'est souvent un point de litige et, pour accroître le budget, le ministère doit obtenir l'approbation du Conseil du Trésor. Parfois, s'il s'agit d'une modification à apporter à l'accord sur les revendications territoriales, on peut même devoir s'adresser au Cabinet. Toutefois, nous nous en remettons généralement au Conseil du Trésor pour les questions de financement. Nous prenons actuellement des mesures avec le Cabinet pour clarifier les règles avec le Conseil du Trésor sur la façon dont nous pouvons obtenir du financement pour nous acquitter des responsabilités permanentes en matière de mise en œuvre.

Nous tentons de prendre certaines dispositions pour améliorer le système que le sous-ministre vous a décrit. J'aimerais sincèrement avoir un système plus souple et accessible, mais c'est le système dont nous disposons, et notre tâche consiste à faire en sorte qu'il soit le plus efficace possible pour nous.

There are matters I can make decisions on with my colleagues at implementation tables, and we act on those jointly and cooperatively whenever we can. There are some things we can handle and there are some things bigger than us.

Senator Sibbeston: Mr. Wernick, we as a Senate committee on Aboriginal peoples have just come back from a trip in the United States to visit the Navaho, the Apache and the Pueblos. We saw some amazing things Aboriginals down there have accomplished, mostly in the area of economic development. We did a study on the economic situation of Aboriginal people in our country. That area of economic development is, to me, one of the most important things.

The information we got from government is that, while economic development money from government to help Aboriginal people get into business is needed, there seems to have been a decrease in the monies available. Recognizing the importance of this area of economic development, are you able under your watch, as it were, to do anything in that regard? Recognizing it is so important and you knowing it, can you as deputy minister get more money and do more things so that Aboriginal people in Canada can get on their economic feet?

Mr. Wernick: Thank you for the question, senator. It gives me an opportunity to say that it is a personal priority of mine to strengthen our role in economic development. That will require a number of decisions beyond my control, but the ones in my control are to put more sustained attention to the area.

A couple of things have happened in the area, as you probably heard when you were studying economic development earlier in the session. We have moved the Aboriginal Business Canada program from Industry Canada into our department. Those people now report to me through a new economic development branch. I took all of the people who work in economic development, put them into one organization and hired an assistant deputy minister who does nothing but work on economic development.

Previous ministers and Minister Strahl have replenished and named some very distinguished Canadians to the Native Economic Development Advisory Board. There are some interesting people there. I encourage you to meet with that board and talk about economic development. Looking at all of the work that has been done on economic development, they have said we should focus on a couple of issues, one of which is access to capital for entrepreneurs. We put proposals together and we will see. I am waiting for the budget in anticipation as much as you are, but I cannot create resources I do not have.

We are doing as much as we can to give the minister arguments as to why this would be an area to work on. The reason is one that this committee identified. There will not be an improvement in the

Il y a des questions pour lesquelles je peux prendre des décisions avec mes collègues lors de réunions sur la mise en œuvre et, quand nous le pouvons, nous prenons conjointement des mesures en conséquence. Il y a certaines choses dont nous pouvons nous occuper et d'autres, qui dépassent notre champ de compétence.

Le sénateur Sibbeston : Monsieur Wernick, au Comité sénatorial des peuples autochtones, nous revenons d'un voyage aux États-Unis où nous avons rencontré les Navahos, les Apaches et les Pueblos. Nous avons vu des choses incroyables que les Autochtones ont accomplies là-bas, principalement en matière de développement économique. Nous avons mené une étude sur la situation économique des peuples autochtones dans notre pays. À mon avis, le développement économique est l'une des choses les plus importantes.

D'après l'information que nous avons obtenue du gouvernement, tandis qu'on a besoin de crédits gouvernementaux pour le développement économique afin que les Autochtones se lancent en affaires, les fonds disponibles semblent avoir diminué. Reconnaissant l'importance du secteur du développement économique, êtes-vous habilité à faire quoi que ce soit à cet égard? Reconnaissant que c'est si important, et vous le savez, à titre de sous-ministre, pouvez-vous obtenir plus de fonds et contribuer davantage pour que les Autochtones au Canada puissent se bâtir une économie solide?

M. Wernick : Merci pour la question, sénateur. Cela me donne l'occasion de dire que c'est l'une de mes priorités personnelles de renforcer notre rôle dans le développement économique. Il faudra qu'un certain nombre de décisions qui ne relèvent pas de moi soient prises, mais je ferai en sorte que celles que je suis habilité à prendre portent une attention plus soutenue au secteur.

Certaines choses ont été accomplies en la matière, comme vous en avez probablement entendu parler lorsque vous avez étudié le développement économique plus tôt dans la session. Nous avons transféré Entreprise autochtone Canada du ministère de l'Industrie à notre ministère. Les responsables du programme relèvent maintenant de moi par l'entremise d'une nouvelle direction du développement économique. J'ai regroupé toutes les personnes qui travaillaient en développement économique en une organisation et j'ai embauché un sous-ministre adjoint qui s'occupe exclusivement de ce secteur.

D'anciens ministres et le ministre Strahl ont reconstitué et nommé quelques éminents Canadiens au Native Economic Development Advisory Board. Il y a des gens intéressants qui y siègent. Je vous encourage à rencontrer des représentants de ce conseil pour discuter du développement économique. En regardant tout le travail qui a été fait en la matière, ils ont dit que nous devrions nous concentrer sur quelques problèmes, notamment l'accès des entrepreneurs au capital. Nous avons présenté des propositions et nous verrons ce qui arrivera. Je suis aussi impatient que vous de voir le budget, mais je ne peux pas créer des ressources dont je ne dispose pas.

Nous faisons notre possible pour présenter au ministre des arguments pour justifier pourquoi ce serait un secteur à exploiter. La raison a été établie par le comité. Les conditions sociales des

social conditions of First Nations communities, or others, where there is no functional economy, where there are no jobs, hope or opportunity. There are some peculiarities and challenges in a reserve environment of doing that, and we will try as best we can to overcome them. The senator knows these issues well.

We will start working on access to capital and then perhaps on our community development programs, and I will be a nag about those issues across town. There is recognition that there is real opportunity.

What encourages me is that the next five years are a truly historic opportunity to make a difference for two reasons. One is the resource boom. We are seeing development in minerals, energy, pipelines, LNG — liquefied natural gas — terminals, infrastructure and so on. Economic activity is not just happening in Mississauga and Montreal and Vancouver; it is happening right across the country where Aboriginal peoples live.

The second is the demographics of Canada's labour force. Starting next year, the absolute supply of available labour in this country will shrink for the next 10 years, and there is no amount of immigration and fooling around with the retirement ages that will reverse that. You will have heard, senator, from sector after sector, industry after industry, their biggest problem will be labour shortage, and they are looking for foreign workers and skilled immigrants and all these things.

Our job is to say I know where you can find young workers, in our First Nations and Aboriginal communities. The demographics are tens of thousands of young people who will be potentially entering the labour force over the next five or 10 years. Our job is to get them through high school and to work with HRSDC, Human Resources and Social Development Canada, to get them the skills, training and opportunity. The studies show that any Aboriginal person who finishes high school or gets into the post-secondary system tends to do reasonably well in comparison with the mainstream. The biggest hemorrhage in this country is the high school dropout rate in First Nations communities, which the senator alluded to earlier.

Senator Zimmer: Mr. Sewell, you raised the issue about Nunavut land claims. I have a question about that. Neither the United States nor the European Union accepts Canada's full sovereignty over the Northwest Passage, and I recently read an article in *Policy Options* that suggests Canada's argument can be bolstered by full and complete implementation of the Nunavut agreement. Do you agree, and what clauses of the agreement are of the greatest importance in supporting Canada's assertion of Arctic sovereignty?

Mr. Sewell: Can I phone a friend on this one, sir?

Mr. Wernick: I do not recall the exact text of the article, but it is something the Prime Minister said that sovereignty is basically a use-it-or-lose-it proposition. The most important things, other

communautés des Premières nations ou d'autres ne s'amélioreront pas sans économie fonctionnelle, où il n'y a ni emplois, ni espoir, ni possibilité. Il y a quelques particularités et défis dans une réserve, et nous tenterons du mieux que nous pouvons de les surmonter. Le sénateur connaît bien ces problèmes.

Nous allons commencer à travailler sur l'accès au capital et peut-être sur des programmes de développement communautaire, et je ne lâcherai pas prise à cet égard. On reconnaît qu'il y a une vraie possibilité.

Ce qui m'encourage, c'est que les cinq prochaines années constituent une occasion vraiment historique de faire bouger les choses pour deux raisons. Premièrement, le secteur des ressources est en pleine expansion. Nous constatons une croissance dans les secteurs des minéraux, de l'énergie, des pipelines, du GNL — gaz naturel liquéfié — des terminaux, de l'infrastructure, et cetera. L'activité économique ne se concentre pas uniquement à Mississauga, à Montréal et à Vancouver, mais partout sur le territoire habité par les Autochtones.

Deuxièmement, il y a la démographie de la main-d'œuvre du Canada. À compter de l'année prochaine, l'offre absolue de travailleurs au pays diminuera pendant les dix années suivantes, et ni l'immigration, ni les changements à l'âge de la retraite ne renverseront la vapeur. Les différents secteurs et industries vous ont sûrement dit, honorable sénateur, que leur principal problème sera la pénurie de main-d'œuvre, et ils cherchent des travailleurs étrangers et des immigrants qualifiés, entre autres.

Notre travail consiste à leur dire où trouver ces jeunes travailleurs : dans nos communautés autochtones et les Premières nations. On parle de dizaines de milliers de jeunes qui pourront entrer sur le marché du travail au cours des cinq ou dix prochaines années. Notre travail consiste à nous assurer qu'ils terminent leurs études secondaires et à travailler avec RHDSC, Ressources humaines et Développement social Canada, pour leur fournir les compétences, la formation et les possibilités. Les études montrent qu'habituellement, les Autochtones qui obtiennent leur diplôme d'études secondaires ou qui font des études postsecondaires s'en tirent relativement bien par rapport à la population en général. La plus grande hémorragie au pays, c'est le taux de décrochage au secondaire chez les collectivités des Premières nations, que le sénateur a évoqué tout à l'heure.

Le sénateur Zimmer : Monsieur Sewell, vous avez soulevé la question des revendications territoriales du Nunavut. J'ai une question à ce sujet. Ni les États-Unis, ni l'Union européenne ne reconnaissent la souveraineté absolue du Canada sur le passage du Nord-Ouest, et j'ai lu récemment un article dans *Policy Options* qui avançait que le Canada peut renforcer son argument en mettant en œuvre entièrement l'Accord du Nunavut. Êtes-vous d'accord? Quelles dispositions de l'entente revêtent le plus d'importance pour appuyer l'assertion du Canada selon laquelle il détient la souveraineté dans l'Arctique?

M. Sewell : Puis-je appeler un ami pour cette question, monsieur?

M. Wernick : Je ne me rappelle pas ce que disait exactement l'article, mais le premier ministre a déclaré que la souveraineté sera nôtre si nous la défendons. Ce qui importe le plus, outre la

than defence and awareness of who is up there and what they are doing, which is more of a defence and security matter, are about exercising the functions of government out there. Are you regulating economic activity? Is there stuff going on up there? From Mr. Sewell's point of view, it is the regulatory bodies in Nunavut — our mining, prospecting and water board licencing and all that stuff, which appears to be mundane administrative work. It is the exercise of public government in that part of the world and therefore reinforces Canadian sovereignty.

The Chair: I have another question related to what Senator Sibbeston has been talking about — economic development. How much of a roadblock is lack of implementation creating to economic development? Economic development is the road to self-sufficiency and it leads to so many aspects. Specific claims are one thing out there and will be resolved hopefully through Bill C-30. However, we have entered into these comprehensive land claims, and yet we are asking today why there is such a nightmare in front of us.

Could you tell us succinctly in a nutshell whether the lack of implementation is a roadblock, because obviously having to spend money on lawyers to get implementation to become a reality within a First Nation will have to take away from something.

Mr. Sewell: I would like to make a few points on that question. One is I disagree with the sense that implementation is not happening and there is a mess and to get anything done under an agreement you have to hire a lawyer. That is not the case across the board.

If I can use the example of Inuvialuit again, there were financial arrangements when that agreement was signed that flowed to allow the establishment of the Inuvialuit Regional Corporation, which set up a number of subsidiary companies. Money has been wisely invested under gifted leadership there, and Senator Sibbeston will know this up close and personal that they have done very well on their business ventures, whether it is airlines or a variety of other investments. A lot of employment is caused by the Inuvialuit companies and their wise investment.

In the main, implementation supports economic development. Across the North, the regulatory structures are the direct result of the land claim agreements. You will recall when Mr. Berger went there in the early 1970s to look into the pipeline notion, his advice to the Canadian government was to resolve the land claim deals before looking at major development. Many land claim deals have been resolved and we have economic goings on and a regulatory regime which can handle applications for resource development. We have diamond mines. The land claim agreements robustly support economic initiative.

The challenges are that some of these locations are remote. These locations depend on other factors than the land claim agreement in order to have a robust economy. I read a quote from

défense et la prise de conscience des responsables là-bas et ce qu'ils font, ce qui est davantage une question de défense et de sécurité, c'est l'exercice des fonctions du gouvernement là-bas. Réglementez-vous l'activité économique? Y a-t-il des choses qui se passent là-bas? D'après M. Sewell, il y a les organismes de réglementation du Nunavut — pour les mines, la prospection et la régie des eaux, ce qui semble être du travail administratif banal. C'est ce que fait le gouvernement dans cette région du monde, ce qui renforce donc la souveraineté du Canada.

Le président : J'ai une autre question sur ce qu'a dit le sénateur Sibbeston concernant le développement économique. À quel point le manque de mise en œuvre nuit-il au développement économique? Ce secteur est la clé de l'autonomie et conduit à bien des aspects. Il est à espérer que les revendications particulières seront réglées grâce au projet de loi C-30. Toutefois, nous nous sommes lancés dans ces revendications territoriales globales, et nous nous demandons aujourd'hui pourquoi un tel cauchemar nous attend.

Pourriez-vous nous expliquer brièvement si le manque de mise en œuvre constitue un obstacle puisque, de toute évidence, on perd des fonds pour autre chose quand on doit dépenser de l'argent en frais d'avocats pour que la mise en œuvre devienne une réalité dans une Première nation.

M. Sewell : J'aimerais formuler quelques observations à cet égard. Tout d'abord, je ne suis pas d'avis qu'il n'y a pas de mise en œuvre, que c'est la pagaille et que pour faire respecter quoi que ce soit en vertu d'un accord, il faut faire appel à un avocat. Ce n'est pas le cas partout.

Si vous me permettez de réutiliser l'exemple des Inuvialuits, il y a eu des ententes financières quand cet accord a été signé et des fonds ont été alloués pour permettre de créer l'Inuvialuit Regional Corporation, qui a mis sur pied un certain nombre de sociétés filiales. L'argent a été investi judicieusement par des dirigeants doués, et le sénateur Sibbeston sait personnellement qu'ils ont très bien réussi dans leurs projets d'affaires, que ce soient des investissements dans des entreprises de transport aérien ou divers autres. Les sociétés d'Inuvialuits et leur investissement judicieux créent un grand nombre d'emplois.

De façon générale, la mise en œuvre favorise le développement économique. Partout dans le Nord, les structures de réglementation découlent directement des accords sur les revendications territoriales. On se rappellera que quand M. Berger s'est rendu là-bas au début des années 1970 pour examiner le concept des pipelines, il avait conseillé au gouvernement canadien de régler les accords sur les revendications territoriales avant d'envisager de grands projets de développement. Bien des accords sur les revendications territoriales ont été conclus, et nous avons des projets d'ordre économique et un régime de réglementation qui peut traiter les demandes de développement des ressources. Nous avons des mines de diamants. Les accords sur les revendications territoriales soutiennent solidement les initiatives économiques.

L'éloignement de certaines de ces régions pose problème. Ces endroits dépendent de facteurs autres que l'accord sur les revendications territoires pour jouir d'une économie vigoureuse.

someone who said that land claim agreements, the modern treaties, are not a book of guarantees but a book of opportunities. Land claim agreements set the certainty of ownership and access in place, for example, how you go about getting to a diamond mine, but they do not put the diamonds in the ground. There are limitations outside the agreements. Having an agreement does not equal robust economy.

In many ways, the land claim agreements have been supportive of economic development. We have an economic measures agreement in the Inuvialuit Land Claim Agreement. The Auditor General has been critical that we have not done as much as we could with that chapter. In the last year, we have begun to embark with the Inuvialuit players and the other governments involved in doing some assessment of what is possible in the six communities.

This is a remote part of Canada. What are the economic opportunities for Sacks Harbour, given its location? We will have to approach that practically and deal with it on a what-makes-sense basis.

This is an important area and I want to highlight how land claims agreements play an important role in the North in the fact that there is economic activity going on.

The Chair: Are there any other questions or comments? If not, I want to thank you, Mr. Wernick, as Deputy Minister, for coming with Mr. Sewell and Mr. Roy. I think you have answered some of our questions.

It concerns me that the process possibly inhibits your ability to fulfill obligations that you, as a department, would like to fulfill. What scares me about the Department of Indian and Northern Affairs is that it has so many responsibilities that it is next to impossible to deal with all of them — for example, health, housing and welfare, the list goes on. I do not know if any particular department can be a complete government, which is really the scope and depth of the responsibilities you have as a department.

However, if we do not accomplish anything else this morning, I would like us to leave with the thought that the less lawyers and the less legal costs that are imposed on First Nations, the better.

If there are no other comments, I wish to thank you again, gentlemen, for being straightforward and candid in your responses. We appreciate the integrity you brought to the table.

Mr. Wernick: Thank you, senators. We look forward to your advice.

The Chair: We will go in camera for one short motion.

The committee continued in camera.

J'ai lu une citation de quelqu'un qui disait que les accords sur les revendications territoriales, les traités modernes, ne sont pas des recueils de garanties, mais de possibilités. Ils assurent la propriété et l'accès, pour déterminer comment exploiter une mine de diamants, par exemple, mais ils ne mettent pas les diamants en terre. Il y a des limites qui sont externes aux accords. Une entente n'est pas synonyme d'économie solide.

À bien des égards, les accords sur les revendications territoriales ont favorisé le développement économique. Nous avons une entente sur les mesures économiques dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuvialuits. La vérificatrice générale nous a reprochés de ne pas avoir fait tout ce que nous aurions pu faire à ce chapitre. Depuis un an, nous avons commencé, en collaboration avec les intervenants inuvialuits et les autres gouvernements concernés, à évaluer ce qu'il est possible de faire dans les six communautés.

C'est une région éloignée du Canada. Quelles sont les possibilités économiques pour Sacks Harbour, vu son emplacement? Nous devrons aborder la question de manière pratique et logique.

C'est une région importante et je tiens à souligner le rôle crucial des accords sur les revendications territoriales dans le Nord pour assurer une activité économique.

Le président : D'autres questions ou observations? S'il n'y en a pas, je veux remercier le sous-ministre M. Wernick d'être venu avec MM. Sewell et Roy. Je crois que vous avez répondu à certaines de nos questions.

Cela m'inquiète que le processus puisse nuire à votre capacité d'honorer les obligations que vous, comme ministère, voudriez respecter. Ce que je crains concernant le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, c'est qu'il ait tellement de responsabilités qu'il lui soit quasi impossible de toutes les assumer — par exemple, la santé, le logement et l'aide sociale, et cetera. J'ignore si un ministère donné peut être un gouvernement à part entière, ce qui représente vraiment la portée et l'ampleur des responsabilités que vous avez à assumer en tant que ministère.

Cependant, si nous n'accomplissons rien de plus ce matin, j'aimerais que nous partions d'ici en gardant à l'esprit que moins les Premières nations devront payer des avocats et des frais juridiques, le mieux ce sera.

S'il n'y a plus d'autres commentaires, j'aimerais vous remercier une fois de plus, messieurs, pour vos réponses franches. Nous vous sommes reconnaissants de l'intégrité dont vous avez fait preuve.

M. Wernick : Merci, messieurs les sénateurs. Nous avons hâte de connaître votre avis.

Le président : Nous allons poursuivre à huis clos pour une courte motion.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid
Lettermail
Poste-payé
Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

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

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

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

WITNESSES

Department of Indian Affairs and Northern Development:

Michael Wernick, Deputy Minister;

Terry Sewell, Director General, Implementation Branch, Claims and Indian Government;

Michel Roy, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government.

TÉMOINS

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien :

Michael Wernick, sous-ministre;

Terry Sewell, directeur général, Direction générale de la mise en oeuvre, Revendications et gouvernement indien;

Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien.

Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca