



Second Session
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Aboriginal Peoples

Peuples autochtones

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Président :

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

Tuesday, March 31, 2009
Wednesday, April 1, 2009

Le mardi 31 mars 2009
Le mercredi 1^{er} avril 2009

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Fifth and sixth meetings on:

Cinquième et sixième réunions concernant :

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

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

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

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

The Honourable Senators:

Brazeau	Hubley
Brown	Lang
Campbell	* LeBreton, P.C.
Carstairs, P.C.	(or Comeau)
* Cowan	Lovelace Nicholas
(or Tardif)	Peterson
Dyck	Raine

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Lovelace Nicholas replaced the Honourable Senator Watt (*March 31, 2009*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Downe (*March 31, 2009*).

The Honourable Senator Watt replaced the Honourable Senator Lovelace Nicholas (*March 31, 2009*).

The Honourable Senator Downe replaced the Honourable Senator Campbell (*March 30, 2009*).

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 :

Brazeau	Hubley
Brown	Lang
Campbell	* LeBreton, C.P.
Carstairs, C.P.	(ou Comeau)
* Cowan	Lovelace Nicholas
(ou Tardif)	Peterson
Dyck	Raine

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Lovelace Nicholas a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 31 mars 2009*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Downe (*le 31 mars 2009*).

L'honorable sénateur Watt a remplacé l'honorable sénateur Lovelace Nicholas (*le 31 mars 2009*).

L'honorable sénateur Downe a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 30 mars 2009*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 31, 2009
(6)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:31 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Carstairs, P.C., Dyck, Lang, Peterson, Raine, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Watt (9).

In attendance: Tonina Simeone and Karin Phillips, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2009, the committee continued its consideration of 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. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESS:

As an individual:

William B. Henderson, Barrister and Solicitor.

Mr. Henderson made a statement and responded to questions.

At 11:07 a.m. the committee suspended.

At 11:08 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

It was agreed that senators' staff remain in the room.

At 11:21 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 1, 2009
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:29 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lang, Lovelace Nicholas, Peterson, Raine, Sibbeston, and St. Germain, P.C. (10).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 31 mars 2009
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 31, 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 Brazeau, Carstairs, C.P., Dyck, Lang, Peterson, Raine, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Watt (9).

Également présentes : Tonina Simeone et Karin Phillips, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2009, le comité poursuit son étude des 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. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

À titre personnel :

William B. Henderson, avocat et procureur.

M. Henderson fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 7, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 8, conformément à l'article 92(2)(e) du Règlement, le comité poursuit sa réunion à huis clos pour étudier un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu que le personnel des sénateurs demeure dans la pièce.

À 11 h 21, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 1^{er} avril 2009
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 29, 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 Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lang, Lovelace Nicholas, Peterson, Raine, Sibbeston et St. Germain, C.P. (10).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2009, the committee continued its consideration of 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. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1*).

WITNESS:

Council of Ministers of Education, Canada:

Daniel Buteau, Coordinator, Elementary-Secondary Education.

The chair made opening remarks.

Mr. Buteau made a statement and responded to questions.

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

At 7:58 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

It was agreed that senators' staff remain in the room.

At 8:30 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière intérimaire du comité,

Gaëtane Lemay

Acting Clerk of the Committee

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2009, le comité poursuit son étude des 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. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) :

Daniel Buteau, coordonnateur, Éducation primaire-secondaire.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Buteau fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 57, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 58, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit sa réunion à huis clos pour étudier un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu que le personnel des sénateurs demeure dans la pièce.

À 20 h 30, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 31, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to study on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: Indian Act overview, developments and attempts at reform).

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

[*English*]

The Chair: Good morning. I welcome all honourable senators, any members of the public with us in the room and all viewers across the country watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on the facilities of CPAC and the Internet.

I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia, Chair of the committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal Peoples of Canada generally.

[*Translation*]

Today, we have scheduled a briefing on the Indian Act. An expert on this legislation has been invited here by the committee to shed some light on the subject.

I would like to begin by introducing the members of the committee who are here today.

[*English*]

We have Senator Brazeau from Quebec; Senator Lang from the Yukon; Senator Raine from British Columbia; Senator Watt from Quebec; Senator Dyck from Saskatchewan; Senator Peterson from Saskatchewan; and Senator Carstairs from Manitoba.

Today, with the help of a specialist, we want to examine the Indian Act, get an overview, review new developments and attempts at reform. To discuss this topic, we have William B. Henderson, Barrister and Solicitor. He is a lawyer based in Toronto. Mr. Henderson has significant experience representing First Nations and has appeared at all levels of the Canadian court system, including the Supreme Court of Canada. His areas of expertise include treaty hunting and fishing rights, reserve land and land claims issues. For the past decade, many students and practitioners have resorted to his online Henderson's Annotated Indian Act. At the present time, Mr. Henderson is an adviser to the Lands Advisory Board under the Framework Agreement on First Nations Land Management and counsel for First Nations engaged in land claims negotiations.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 31 mars 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour examiner 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 (sujet : Loi sur les Indiens, examen, faits nouveaux et tentatives de réforme).

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je souhaite la bienvenue à tous les honorables sénateurs, aux membres du public présents dans la salle ainsi qu'à tous les téléspectateurs du pays qui suivent les débats du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones à la CPAC ou sur Internet.

Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et je préside ce comité, qui a pour mandat d'examiner les mesures législatives et les autres questions concernant les peuples autochtones du Canada.

[*Français*]

Aujourd'hui, nous avons prévu une séance d'information sur la Loi sur les Indiens et à cette fin, notre comité a invité un spécialiste de la question pour nous aider à y voir clair.

Laissez-moi d'abord vous présenter les membres du comité qui sont présents.

[*Traduction*]

Nous avons parmi nous le sénateur Brazeau du Québec, le sénateur Lang du Yukon, le sénateur Raine de la Colombie-Britannique, le sénateur Watt du Québec, le sénateur Dyck de la Saskatchewan, le sénateur Peterson, également de la Saskatchewan, et le sénateur Carstairs du Manitoba.

Aujourd'hui, avec l'aide d'un expert, nous allons examiner la Loi sur les Indiens pour en avoir une vue d'ensemble et nous allons passer en revue les faits nouveaux et les tentatives de réforme. Pour en discuter, nous accueillons William B. Henderson, avocat et procureur. M. Henderson est un juriste établi à Toronto qui a acquis une vaste expérience de la question autochtone en représentant les Premières nations et a plaidé à tous les paliers du système judiciaire canadien, y compris à la Cour suprême. Il a été particulièrement actif dans les dossiers liés aux droits de chasse et de pêche issus des traités, aux terres des réserves et aux revendications territoriales. Son site web, Henderson's Annotated Indian Act, constitue depuis une décennie la référence en ligne de nombreux étudiants et juristes. M. Henderson est aujourd'hui conseiller auprès du Conseil consultatif des terres établi par l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations, ainsi qu'auprès des Premières nations dans le cadre de négociations de revendications territoriales.

Mr. Henderson, welcome. Your remarks will be followed by questions from senators. I ask you to keep your initial remarks as concise as possible. I know you will be as precise. Honourable senators will want an adequate opportunity to put questions to you.

William B. Henderson, Barrister and Solicitor, as an individual: Honourable senators, I will try to be as brief as possible in the circumstances. The history of the Indian Act starts well before Confederation. It is important to mention that. The policies, ideas, concepts and practices that we find in various iterations of the Indian acts over the years derive from what was done in the provinces prior to Confederation and to a series of reports on the state of Indian affairs. These reports began with General Darling's report in 1828, a special British parliamentary commission in 1837, the Bagot commission in the early 1840s and the Pennefather report in the 1850s.

It is an interesting study to read those reports and I commend them to the senators and their staff. One of the things you will find is that ideas you may think are new with respect to Indian affairs and governance are, in fact, quite old. They have been tried and expressed through the legislation in various ways and not always in the best ways.

In 1867, all pre-Confederation legislation in Canada East, Canada West, Nova Scotia and New Brunswick was consolidated under section 91.24 of the Constitution Act, 1867. It gives Parliament jurisdiction over Indians and lands reserved for the Indians. The first Indian legislation after Confederation was the Secretary of State Act, which gave the Secretary of State responsibility as Superintendent General of Indian Affairs at the time.

I want to underline "Indians and lands reserved for the Indians" briefly. Parliament had jurisdiction over those matters and legislated in respect of them. However, what we find over the years as a matter of policy and legislation is a largely one-way street. With respect to reserves, there are provisions through the various Indian acts for the surrender of reserves, expropriation of reserves and leasing out of reserves, if they were unused.

I call that a one-way street because there is no provision in any of the Indian acts, including the present one, for lands to return to reserve status or to be added to reserve status. The act is completely silent on that. Lands that ceased over the years to be reserve lands, both before and after Confederation, are gone. There is no legislative way to bring them back.

The same is true of Indians themselves to a lesser extent. Increasingly, over the years, the definition of Indian status has been restricted. While enfranchisement means the right to vote, various initiatives to enfranchise Indians over the years have also entailed the complete loss of Indian status. This has also been a one-way street. The act historically had enfranchisement

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Henderson. Votre déclaration sera suivie d'une période de questions des sénateurs. Je vous demande d'être le plus concis possible dans votre déclaration préliminaire. Je sais que vous le serez. Mes collègues voudront avoir la chance de vous poser des questions.

William B. Henderson, avocat et procureur, à titre personnel : Honorables sénateurs, je vais tenter d'être le plus bref possible dans les circonstances. L'histoire de la Loi sur les Indiens commence bien avant la Confédération. Il est important de le mentionner. Les politiques, principes, concepts et pratiques que nous trouvons dans les différentes versions de la Loi sur les Indiens au fil des ans découlent de ce qui a été fait dans les provinces avant la Confédération et d'une série de rapports sur l'état des affaires indiennes, dont le premier fut celui du général Darling, en 1828. Par la suite, il y eut une commission parlementaire britannique en 1837, la Commission Bagot au début des années 1840 et le rapport Pennefather dans les années 1850.

La lecture de ces rapports est très intéressante, et je la recommande aux sénateurs et à leur personnel. Vous vous rendrez compte que les idées que vous pensiez novatrices en ce qui concerne les affaires indiennes et la gouvernance sont, en fait, assez anciennes. Elles ont été mises à l'essai et proposées dans des lois de diverses façons, mais pas toujours de la meilleure façon.

En 1867, toutes les lois antérieures à la Confédération dans le Bas-Canada, le Haut-Canada, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont été regroupées sous l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui confère au Parlement l'autorité législative exclusive concernant les Indiens et les terres réservées pour les Indiens. La première Loi sur les Indiens adoptée après la Confédération fut la Loi du secrétaire d'État, qui donnait à l'époque au secrétaire d'État la responsabilité d'agir à titre de surintendant général des Affaires indiennes.

J'aimerais vous parler brièvement de l'expression « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Le Parlement avait l'autorité sur ces questions et il légiférait en cette matière. Toutefois, au fil des ans, sur le plan politique et législatif, c'est devenu une voie à sens unique. Dans les différentes versions de la Loi sur les Indiens, il y a des dispositions concernant la cession, l'expropriation et la location des réserves si elles ne sont pas utilisées.

J'appelle cela une voie à sens unique parce qu'il n'y a aucune disposition, dans toutes les versions de la Loi sur les Indiens, y compris celle-ci, selon laquelle les terres peuvent devenir ou redevenir des réserves. La loi est muette à ce sujet. Les terres qui ont cessé de servir de réserves au fil des ans, aussi bien avant qu'après la Confédération, sont perdues. Il n'y a aucun moyen législatif de les reprendre.

Dans une moindre mesure, c'est la même chose pour les Indiens. De plus en plus, au fil du temps, la définition du statut d'Indien a été restreinte. Même si l'émancipation signifie le droit de vote, les diverses tentatives d'émanciper les Indiens au fil des ans ont également entraîné la perte complète du statut d'Indien. C'est aussi une voie à sens unique. Depuis la première version, la

provisions that deprived people of Indian status without any provision for them to get it back. Since 1985, there are no longer any enfranchisement provisions in the act.

The first Indian Act so named was enacted in 1876. It strikes themes picked up from the previous sources that I have referenced, and they still find resonance in the Indian Act today. Those themes are reserves, definition of reserves, provisions to protect reserves, provisions to sell reserves and provisions for reserves to be expropriated.

It has provisions for membership, which start from general descriptions in the first legislation, which was in Canada East in 1850, to very restrictive provisions today, which have been refined since 1985 in Bill C-31. They continue to be contentious because of their ultimate impact on the number of people who will qualify for Indian status in generations to come. There have always been provisions for governance, and you might describe it as “governance light.” While there have been limited bylaw powers for First Nations bands and councils, they have never been extensive. Under the Indian Act they have always been subject to the approval or the veto of the minister of Indian Affairs. There has always been and continues to be inadequate provision for their enforcement. For example, a band council may enact a bylaw dealing with a particular matter. When they find someone in violation of it and if they have a bylaw enforcement officer or band or special constable, they might find someone to lay a charge. However, that does not mean necessarily that the local Crown attorney will pick up that charge and prosecute it. That is a problem. At times, finding someone to lay a charge is a problem. Enforcement is a continuing difficulty in that aspect of governance.

Traditionally, one of the strong themes in the 1876 Indian Act and carried through the years is temperance. The idea that status Indians should not drink has been strong, especially in the prairie provinces in the latter part of the 19th century. There are still temperance provisions today, although far more limited, largely to the extent that a First Nations can vote for its reserve lands be dry, where previously all reserve lands were dry unless otherwise declared.

Education has always been seen as a tool of assimilation and has always been there. It evolved into the residential school system, which I am sure all of you have read something about. The effects of that over the years, right up to the 1951-52 legislation, were such that the screws were tightened to ensure that Indian children, in particular between the ages of 6 years and 16 years, were compelled to attend school. Various people were charged with the power to arrest them and compel them with such reasonable force as necessary to attend school. In many cases, that meant entirely removing them from their communities and being taken off to the boarding schools or the residential schools.

loi contenait des dispositions d’émancipation qui privaient les gens de leur statut d’Indien, sans qu’ils ne puissent jamais le retrouver. Depuis 1985, il n’y a plus de dispositions concernant l’émancipation dans la loi.

La première loi sur les Indiens a été édictée en 1876. Elle reprend des thèmes des sources que j’ai déjà mentionnées, thèmes qui se reflètent dans la loi actuelle. Ces thèmes sont les réserves, la définition de réserves, les dispositions pour la protection, la vente et l’expropriation des réserves.

Elle contient des dispositions sur l’appartenance, depuis les descriptions générales dans la première loi, adoptée dans le Bas-Canada en 1850, jusqu’aux dispositions très restrictives d’aujourd’hui, qui ont été révisées en 1985 dans le projet de loi C-31. Elles continuent à susciter la controverse à cause de leur incidence sur le nombre de personnes qui vont pouvoir revendiquer le statut d’Indien dans les générations à venir. Il y a toujours eu des dispositions portant sur la gouvernance, et on pourrait décrire cela comme la « voie de la gouvernance ». Bien que les pouvoirs de prendre des règlements soient limités pour les bandes et les conseils des Premières Nations, ils n’ont jamais été étendus. En vertu de la Loi sur les Indiens, ils ont toujours été soumis à l’approbation ou au veto du ministre des Affaires indiennes. Les dispositions de la loi ont toujours été et continuent d’être inadéquates en ce qui concerne l’application de ces règlements. Par exemple, un conseil de bande peut prendre un règlement sur une question précise. Quand quelqu’un enfreint ce règlement, et s’il y a un agent, une bande ou un gendarme spécial chargé de le faire appliquer, quelqu’un va peut-être porter des accusations. Cependant, cela ne veut pas nécessairement dire que le procureur de la Couronne va poursuivre la personne en justice. C’est un problème. Parfois, trouver quelqu’un pour porter des accusations est un problème. L’application des règlements est une difficulté constante dans cet aspect de la gouvernance.

Traditionnellement, l’un des thèmes importants de la Loi sur les Indiens de 1876 et qui a été transposé au fil des ans est la modération. Le principe selon lequel les Indiens inscrits ne devraient pas consommer d’alcool a toujours été défendu avec vigueur, en particulier dans les provinces des Prairies vers la fin du XIX^e siècle. Encore aujourd’hui, il y a des dispositions sur la modération, bien qu’elles soient beaucoup plus limitées, dans la mesure où une Première nation peut voter pour que la consommation d’alcool soit interdite sur les terres de la réserve, alors qu’auparavant, l’alcool était interdit dans toutes les réserves, à moins de déclaration contraire.

L’éducation a toujours été considérée comme un outil d’assimilation et a toujours été présente. Elle consistait en un système de pensionnats, dont vous avez certainement entendu parler. Au fil des ans, jusqu’à ce que la loi soit modifiée en 1951-1952, les règles ont été resserrées afin que les petits Indiens, surtout ceux de 6 à 16 ans, soient obligés d’aller à l’école. Des personnes ont été chargées de les arrêter et de les contraindre, en utilisant une force raisonnable au besoin, à aller à l’école. Bien souvent, ils étaient retirés de leurs communautés et envoyés dans des pensionnats.

There has been some protection of Indian rights, surprisingly not treaty rights because treaties are only mentioned in the Indian Act to the extent that payment of treaty annuities is a charge against the Consolidated Revenue Fund. The rights that people generally associate with the Indian Act are exemptions from seizure of personal property on reserve, exemption from taxation and provisions of that ilk, which are not numerous but of course highly valued and much respected in First Nations communities and frequently commented upon outside First Nations communities.

Through the years, there have always been special provisions depending upon the bug-bear of the day. For that reason, we find the historic ban on the potlatch ceremonies and sun dance and a particular fascination for a while with poolrooms; for fear that Indians might enjoy the same recreations as their neighbours. When progress was being made in the 1920s on land claims, in particular on behalf of the Nisga'a, a provision was inserted in 1927 that made it an offence to collect money to prosecute a land claim, or hire a lawyer, without permission from the Superintendent General.

Briefly, I will touch on some of the major reforms that have been attempted over the years. Until the period after World War II, all of these initiatives were added to the legislation at the behest of non-Indians, missionaries, special interest groups, the Department of Indian Affairs and the various ministries in which it was concealed. It was not until 1948 that a special parliamentary committee was struck that spoke to First Nations people and their leaders about the Indian Act and what ought to be in it. Those hearings led ultimately to the 1951 Indian Act, which is pretty much the modern version. If you read that act, or as it is reflected in the Revised Statutes of Canada, 1970, you will see that it is the current Indian legislation.

I mentioned earlier that section 91.24 of the Constitution Act, 1867, talks about Indians and lands reserved for Indians but legislatively and in terms of policy, it is a one-way street. You can lose Indian status and you can lose reserve land. The logical culmination of that history was brought forward in the 1969 white paper wherein where the government proposed that there be no Indians or reserve land; that treaties be abolished; and, essentially, that to the extent the Indian problem needed a solution, the solution would be that there be no Indians.

Fortunately, that proposal was not long-lived. Officially, it was still government policy for several years but, as a practical matter, it was hotly, articulately and effectively resisted by First Nations people. Thus, the policy was withdrawn. It is difficult to believe that only 13 years later, with patriation of the Constitution, Aboriginal and treaty rights found protection in section 35 of the Constitution Act, 1982. We are working still to determine what that means, in particular in terms of governance, because

On a protégé quelques-uns des droits des Indiens, mais étonnamment, pas les droits issus de traités, parce que les traités ne sont mentionnés dans Loi sur les Indiens que dans la mesure où le paiement des annuités de traités est imputé au Trésor. Les droits que les gens associent généralement à la Loi sur les Indiens sont l'insaisissabilité de la propriété individuelle dans la réserve, l'exemption de taxation et les dispositions de cette nature, qui ne sont pas nombreuses mais qui, bien entendu, sont précieuses pour les communautés des Premières Nations et qui font fréquemment l'objet de commentaires à l'extérieur de ces communautés.

Il y a toujours eu des dispositions spéciales, selon la bête noire du jour. C'est ce qui explique l'interdiction historique des potlachs et de la danse du soleil, de même que l'interdiction pour les Indiens d'entrer dans les bars publics, interdiction qui a prévalu pendant un certain temps, de peur que les Indiens n'aient les mêmes loisirs que leurs voisins... En raison des progrès réalisés durant les années 1920 sur le plan des revendications territoriales, en particulier pour la nation Nisga'a, une disposition a été ajoutée à la loi, en 1927, dans le but d'interdire aux Indiens d'amasser des fonds pour la revendication de terres ou d'embaucher un avocat sans la permission du surintendant général.

Je vais maintenant vous parler brièvement des principales réformes entreprises au fil des ans. Jusqu'après la Deuxième Guerre mondiale, toutes ces initiatives ont été ajoutées à la loi à la demande de non-Indiens, de missionnaires, de groupes d'intérêts, du ministère des Affaires indiennes et des divers ministères concernés. Ce n'est qu'en 1948 qu'un comité parlementaire spécial a été créé afin de consulter les membres des Premières nations et leurs dirigeants à propos de la Loi sur les Indiens et de sa teneur. Ces audiences ont abouti à la Loi sur les Indiens de 1951, qui est à peu de choses près identique à la version moderne. Si vous lisez cette loi, telle qu'elle apparaît dans les Statuts révisés du Canada de 1970, vous constaterez qu'il s'agit de la loi actuelle sur les Indiens.

J'ai mentionné tout à l'heure qu'à l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867, il est question des Indiens et des terres réservées pour les Indiens, mais que sur le plan législatif et politique, c'est une voie à sens unique. Il est possible de perdre le statut d'Indien, de même qu'il est possible de perdre des réserves. L'aboutissement logique de cette histoire a été présenté dans le livre blanc de 1969, dans lequel le gouvernement proposait de supprimer le statut d'Indien et d'éliminer les réserves, d'abolir les traités et essentiellement, dans la mesure où il fallait trouver une solution au problème des Indiens, de les assimiler, pour qu'il n'y ait plus d'Indiens.

Heureusement, cette proposition a vite été écartée. Officiellement, le gouvernement a conservé cette politique durant plusieurs années, mais sur le plan pratique, les Premières nations s'y sont chaudement, clairement et efficacement opposées. La politique a donc été supprimée. Il est difficile de croire que seulement 13 ans plus tard, grâce au rapatriement de la Constitution, les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones ont été protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Nous tentons encore

First Nations assume that the inherent right of self-determination and self-governance is built into section 35, but there is no Canadian consensus on that yet.

The second largest change to the Indian Act was brought about not by section 35 but by section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which is the equality provision. As a result, the Indian Act was amended in 1985 by Bill C-31 to remove the historical distinctions, in particular with respect to the enfranchisement of women who married non-Indians, from the act and to remove all reference to enfranchisement. There were other minor provisions dealing with increased government powers and other essential tinkering, but that was the major impact.

There have been attempts since 1985, largely in the 2002 First Nations Governance bill, that proposed sweeping changes to the Indian Act in that respect. It also met with great resistance from First Nations and was withdrawn. That is the history behind where we are today.

I know that this committee is looking at the issue, examining the history and perhaps considering some options. If that is the case, I strongly urge the committee to look back to the 1985 experience to ensure that you consider the absolute necessity of adequate financial and other resources for First Nations to implement those things in respect of governance, governance institutions and other changes to the Indian Act. The woods are full of agreements and initiatives on behalf of the government, which subsequently were underfunded. I strongly urge that this committee not venture into that territory.

If there are questions, I will attempt to answer them for you.

The Chair: Thank you, Mr. Henderson. I am sure that questions will open up other areas of discussion.

Senator Sibbeston: Mr. Henderson, you have a lot of experience dealing with Aboriginal people and leaders. Do you have the impression that First Nations leaders would always resist any change? I think that is the case in the Northwest Territories, where I am from. People there are just emerging from the bush, as it were, and just coming into a modern life. Things are not very sophisticated; they are at the basic level. People are being introduced to democracy, band councils are just getting organized and so forth. There has been much progress, but they are at the initial stage, compared to native people in the south who have been in contact with civilization much longer. They are more sophisticated.

Do you have the impression that in many situations there is a state of autocracy where chiefs and certain families that are in control would generally resist any change? Do you think that,

de déterminer ce que cela signifie, en particulier sur le plan de la gouvernance, parce que les Premières nations considèrent que le droit inhérent à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale est prévu à l'article 35, mais il n'y a pas encore consensus sur cette question au Canada.

Ce n'est pas l'article 35, mais bien l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés qui a mené à la deuxième modification importante à la Loi sur les Indiens, avec la disposition sur l'égalité. En conséquence, le projet de loi C-31, adopté en 1985, a permis de modifier la Loi sur les Indiens afin d'y supprimer les distinctions historiques, en particulier en ce qui concerne l'émancipation des femmes autochtones qui se marient avec des non-Autochtones, et d'y retirer toute référence à l'émancipation. Ce fut le principal changement, bien qu'il y ait eu d'autres dispositions mineures portant sur les pouvoirs accrus du gouvernement et sur d'autres modifications essentielles.

Depuis 1985, il y a eu d'autres tentatives, principalement par le projet de loi sur la gouvernance des Premières nations de 2002, de procéder à des réformes en profondeur de la Loi sur les Indiens. Ces tentatives se sont butées à la forte résistance des Premières nations et ont été abandonnées. Voilà ce qui explique où nous en sommes aujourd'hui.

Je sais que le comité se penche sur cette question, examine le contexte et songe peut-être à des solutions. Si c'est le cas, je lui demande instamment de s'inspirer de l'expérience de 1985, afin de pouvoir tenir compte de la nécessité absolue d'un financement adéquat et d'autres ressources pour les Premières nations, afin d'appliquer les changements en matière de gouvernance et d'institutions à la Loi sur les Indiens. Beaucoup d'ententes conclues et d'initiatives prises au nom du gouvernement n'ont pas été assorties par la suite de ressources suffisantes. Je recommande vivement au comité de ne pas s'aventurer sur ce terrain.

Si vous avez des questions, je vais tenter d'y répondre.

Le président : Merci, monsieur Henderson. Je suis sûr que certaines questions vont nous amener vers d'autres sujets de discussion.

Le sénateur Sibbeston : Monsieur Henderson, vous avez acquis beaucoup d'expérience auprès des Autochtones et de leurs dirigeants. Avez-vous l'impression que les dirigeants des Premières nations vont toujours s'opposer au changement? Je pense que c'est le cas dans les Territoires du Nord-Ouest, d'où je viens. Les gens là-bas viennent juste de sortir de la brousse, pour ainsi dire, et d'entrer dans la vie moderne. Les choses ne sont pas très évoluées; elles sont au niveau de base. On initie les gens à la démocratie, les conseils de bande commencent tout juste à s'organiser, et ainsi de suite. On a réalisé des progrès, mais on en est encore au stade initial, si l'on se compare aux Autochtones du Sud, qui sont en contact avec la civilisation depuis plus longtemps. Ils sont plus évolués.

Avez-vous l'impression que dans bien des cas, en raison d'un système autocratique, les chefs et certaines familles dirigeantes résistent en général à tout changement? Pensez-vous que même si

even though changes could be very positive in terms of governance and more accountability, there would be a general resistance to what we would consider positive changes?

Do you think it is hopeless for the government to try to do anything positive because native people would be suspicious of it? Even though the Indian Act is a terrible thing, it gives them a sense of protection, and they generally resist change.

Mr. Henderson: I am grateful for my legal training, because it enables me to recognize a loaded question when I hear one.

I do not necessarily accept many of the things you have said. In general, in First Nation communities across the country there is and has been an extreme reluctance to go along with any tampering or significant change to the Indian Act, not because it is a wonderful piece of legislation or even in some respects a good piece of legislation, but because it is the only piece of legislation they see as protecting their reserves and their rights.

Harold Cardinal wrote about this in 1969 and 1970. He said that until there is perfected recognition of the rights of Aboriginal people, the Indian Act is all there is. He wrote that if it is an embarrassment, maybe that is a goad toward recognition. He said that once that recognition exists, people will be quite happy to talk about changes to the Indian Act.

When the Royal Commission on Aboriginal Peoples wrote about this, they described it as the paradox of the Indian Act: It is horrible, but it is all we have. That is essentially what you have to deal with. That was clearly discovered in 1969 in the face of those sweeping provisions, but it was still there in 2002 when the First Nations governance act was proposed. What many consider to be reasonable provisions of governance, First Nations see as an attack on their cultural institutions. That may not always be obvious, but it is for your First Nations witnesses to elaborate on that point.

Senator Sibbeston: In my experience in the Aboriginal situation in Canada, it seems as though it is a matter of time and a matter of Aboriginal people becoming educated, becoming aware of the world, gaining confidence and being able to do things. I sometimes think governments think they can solve the problem by spending money. However, in many communities people are content, in a sense, and things will not change very much because their level of education does not allow them to surge ahead. It will take time.

From your experience with Aboriginal people, do you sense that it is an evolutionary type of situation that will just take time? There are some very enlightened and very good leaders who have

les changements pouvaient être très favorables sur le plan de la gouvernance et de la reddition de comptes, il y aurait une résistance générale à ce que nous considérons comme des changements positifs?

Croyez-vous que les tentatives du gouvernement de faire quelque chose de positif sont vaines, parce que les Autochtones s'en méfieraient? Malgré le fait que la Loi sur les Indiens est vraiment terrible, elle leur donne un sentiment de protection, et en général, ils s'opposent au changement.

M. Henderson : Je suis heureux d'avoir une formation juridique; elle me permet de reconnaître les questions tendancieuses.

Je n'approuve pas nécessairement tout ce que vous avez dit. En général, les communautés des Premières nations du pays ont eu et ont encore énormément de difficulté à accepter toute modification importante à la Loi sur les Indiens, non pas parce que c'est une excellente ni même une bonne mesure législative, mais parce que c'est la seule qui, selon eux, protège leurs réserves et leurs droits.

Harold Cardinal a écrit quelque chose là-dessus en 1969 et en 1970. Il a dit que jusqu'à ce qu'il y ait une parfaite reconnaissance des droits des Autochtones, la Loi sur les Indiens est tout ce que les Autochtones ont. Il a écrit que si elle est une source d'embarras, c'est peut-être un pas vers la reconnaissance, et que lorsqu'ils auront obtenu la reconnaissance, les gens seront heureux d'envisager des modifications à la Loi sur les Indiens.

Quand la Commission royale sur les peuples autochtones a parlé de cette situation, elle l'a décrite comme le paradoxe de la Loi sur les Indiens : elle est horrible, mais c'est tout ce que nous avons. Nous devons composer avec cela. Ce paradoxe a été montré clairement en 1969, par ces dispositions de grande portée, mais il était encore là en 2002 lorsque la Loi sur la gouvernance des Premières nations a été proposée. Ce que bien des gens considèrent comme des dispositions raisonnables de gouvernance est perçu par les Premières nations comme une atteinte à leurs institutions culturelles. Ce n'est peut-être pas toujours évident, mais vos témoins des Premières nations pourraient vous l'expliquer.

Le sénateur Sibbeston : D'après ce que je connais de la situation des Autochtones au Canada, il semble que ce soit une question de temps et qu'il faille que les Autochtones s'instruisent, s'ouvrent sur le monde, gagnent en confiance et réussissent à accomplir des choses. J'ai parfois l'impression que les gouvernements croient qu'ils peuvent résoudre le problème en dépensant de l'argent. Toutefois, dans bien des communautés, les gens sont satisfaits, en un sens, et les choses ne changeront pas beaucoup parce que leur niveau d'instruction ne leur permet pas d'aller de l'avant. Il faudra du temps.

D'après votre expérience auprès des Autochtones, estimez-vous qu'il s'agit d'une situation en évolution et qu'il leur faudra tout simplement du temps? Il y a de très bons dirigeants qui ont bien

done well. They recognize that economic development is the answer, just as it is for any society in the world. Some people here are not yet at that stage.

If every band in the country could do it, I think they would, because everyone wants freedom and to be secure and independent. It is basic human nature to want to have things. Through business and so forth, this can be acquired.

Do you have a sense that this is the case, that the solution is not money, that it will take time and eventually Aboriginal people will come into their own and become like all Canadians in terms of economy and so forth?

Mr. Henderson: In terms of education and economic opportunities, I very much hope that First Nations will be at the same level as other Canadians as soon as possible. Whether education alone or economic development alone is the answer, these were proposals that were first made in the Bagot Commission in 1844. Some of these things do take time.

Is money the only answer? Certainly not, but some answers require money and without them they wither on the vine. It is difficult to say that these generalizations are true. To some extent they are, but one needs to be particular in terms of what initiatives and resources they require and what support they have among the First Nations.

The Chair: I believe that the federal government has historically wanted to conquer and divide First Nations. They set them up in more than 600 bands across the country rather than recognizing them as nations, whether it be the Algonquin nation or the Ojibwa nation. Am I correct in the assumption that was the thinking at that time, Mr. Henderson?

A grouping was suggested in the province of British Columbia recently with the proposed recognition act, but the government has backed down on that due to an impending election. Have you given any thought to the historical small bands being regrouped to recognize First Nations people as nations, such as the Algonquin, the Mohawk, et cetera?

Mr. Henderson: Starting from the historical dimension, the divide and conquer tactic is not particularly federal. It did not originate in 1867. It originated in the 17th century among the Dutch, the English and the French forming their alliances and trade groupings and effecting control here and there.

It is accurate to say that, for military purposes, that was carried through right up to the War of 1812 and, for political purposes, afterwards. It was true especially in the Prairies at the time of the Riel rebellion where larger tribes were broken up into smaller bands so they could be more effectively controlled. You find it as recently as the 1980s where the Lubicon Cree were effectively

réussi. Ils reconnaissent que le développement économique est la solution pour eux, tout comme il l'est pour toutes les sociétés dans le monde. Certaines personnes ici n'en sont pas encore convaincues.

Si toutes les bandes du pays pouvaient le favoriser, je crois qu'elles le feraient, parce que tout le monde veut être libre, autonome et en sécurité. C'est le principe de tout être humain de vouloir acquérir des choses. C'est possible de le faire par l'activité économique, entre autres.

Avez-vous ce sentiment, que le financement n'est pas la solution, qu'il faudra du temps, mais que tôt ou tard, les Autochtones vont prendre leur situation en mains et rendre leur économie semblable à celle de tous les Canadiens?

M. Henderson : Sur le plan de l'éducation et de l'économie, j'espère beaucoup que les Premières nations seront bientôt au même niveau que les autres Canadiens. Que la solution passe uniquement par l'éducation ou par le développement économique, les premières propositions en ce sens remontent à la Commission Bagot, en 1844. Pour certaines choses, il faut vraiment du temps.

L'argent est-il l'unique solution? Certainement pas, mais certaines solutions nécessitent des fonds, sans quoi, elles ne peuvent pas être appliquées. Il est difficile de savoir si ces généralisations sont vraies. Elles le sont dans une certaine mesure, mais il faut préciser quelles initiatives et quelles ressources sont nécessaires, et quel soutien elles obtiennent au sein des Premières nations.

Le président : Je crois que le gouvernement fédéral a toujours voulu conquérir et diviser les Premières nations. Elles ont été réparties dans plus de 600 bandes partout au pays, au lieu d'être reconnues comme des nations, que ce soit la nation algonquienne ou la nation ojibwa. Ai-je raison de prétendre que c'est ainsi que le gouvernement voyait les choses à cette époque, monsieur Anderson?

Un regroupement a été récemment proposé en Colombie-Britannique dans le projet de loi de reconnaissance, mais le gouvernement a reculé en raison de l'imminence des élections. Avez-vous songé à la possibilité de regrouper les petites bandes pour reconnaître les populations des Premières nations en tant que nations, par exemple, les Algonquins et les Mohawks?

M. Henderson : En ce qui concerne la dimension historique, la tactique qui consiste à diviser pour mieux régner n'est pas propre au gouvernement fédéral. Elle n'a pas été créée en 1867, mais au XVII^e siècle, à l'époque où les Néerlandais, les Anglais et les Français formaient des alliances commerciales et exerçaient leur contrôle ici et là.

Il est exact de dire que cette tactique a continué d'être utilisée jusqu'à la guerre de 1812 à des fins militaires, et par la suite, à des fins politiques. C'était particulièrement le cas dans les Prairies, à l'époque de la rébellion de Riel, lorsque les grandes tribus ont été divisées en petites bandes, afin d'accroître le contrôle gouvernemental. Cette tactique a également été utilisée dans les

demonstrating and bringing forward their claims, and a separate band was created for the purpose of signing an agreement with them. Divide and conquer has always been there.

Does that mean that integration is the answer? For some people, probably it is. I have only seen a general description of Premier Campbell's ambitions in terms of 25 regions and 25 treaties and that sort of thing. As you say, it has been downplayed or withdrawn temporarily in light of the election. I do not know if that is because of First Nation pressure or non-Aboriginal pressure or both. You are from that province, senator, so you would know the answer to that better than I will.

Senator Brazeau: Thank you for your presentation. Just so you know; your online annotated Indian Act has been a good resource for students all across this country, myself included.

The Indian Act was adopted in 1876, and at that time an individual representative of the Crown stated that the purpose of the Indian Act was to "assimilate and get rid of the Indian problem." Here we are in 2009, still living under the auspices of the Indian Act. I believe that part of the problem has been that some leaders across the country have used some fear mongering tactics, or at least relayed the information with respect to the Indian Act being the bearer and the protector of certain Aboriginal rights, which is, for the most part, completely false. I think that there is misinformation around that and that the Indian Act is probably the single biggest contributing factor to Aboriginal poverty in this the country because of the lack of accountability provisions towards the citizens living in those communities.

I had the opportunity to be part of the First Nations governance initiative and also to take part in the Joint Ministerial Advisory Committee that provided recommendations to the minister of the day for the governance changes to the Indian Act. It was appalling to see the position of some of the leaders in that committee who, at one point, were part of the committee and then decided to pull out, decided to boycott the process, decided to observe and be part of the committee but not support the changes to the legislation when they were given the opportunity to do so.

The legislation was developed jointly with different stakeholder groups, and it is true that it was met with a lot of opposition. However, the Department of Indian Affairs conducted a poll following the failure of the legislation. The failure of the legislation was not because chiefs boycotted the processes but because of the change of leadership with the former Liberal governments. That is why the piece of legislation died on the Order Paper. The poll from the Department of Indian Affairs itself suggested that over 50 per cent of on-reserve residents supported the changes to the Indian Act in terms of bringing more accountability and increased governance into the legislation, but on the other hand, some chiefs across the country boycotted the process.

années 1980, quand les Cris du lac Lubicon ont manifesté et présenté leurs revendications et qu'une bande distincte a été créée afin qu'une entente puisse être signée. La stratégie de diviser pour régner a toujours été utilisée.

Cela signifie-t-il que l'intégration est la solution? Elle l'est peut-être pour certaines personnes. Je n'ai vu qu'une description générale des ambitions du premier ministre Campbell au sujet des 25 traités pour les 25 régions et ce genre de choses. Comme vous le dites, l'idée a été écartée ou retirée provisoirement en raison des élections. Je ne sais pas si c'est à cause des pressions exercées par les Premières nations ou par les non-Autochtones ou les deux. Vous êtes de cette province, sénateur, alors vous connaissez sans doute la réponse mieux que moi.

Le sénateur Brazeau : Je vous remercie de votre exposé. Sachez que votre site Web sur la Loi annotée sur les Indiens est une bonne source de renseignements pour les étudiants du pays, dont moi-même.

La Loi sur les Indiens a été adoptée en 1876, et à cette époque, un représentant de la Couronne a déclaré que l'objectif de la Loi sur les Indiens était « d'assimiler les Indiens et de se débarrasser du problème des Indiens ». En 2009, nous sommes encore assujettis à la Loi sur les Indiens. Je pense qu'une partie du problème vient du fait que certains dirigeants ont utilisé des tactiques pour semer la peur, ou du moins ont transmis des informations selon lesquelles la Loi sur les Indiens protégeait certains droits ancestraux, ce qui est, pour l'essentiel, complètement faux. À mon avis, les gens sont mal informés, et la Loi sur les Indiens est probablement le principal facteur de pauvreté chez les Autochtones au pays à cause de l'absence de dispositions, dans la loi, en matière de responsabilité envers les citoyens qui vivent dans ces communautés.

J'ai eu l'occasion de prendre part à l'Initiative sur la gouvernance des Premières nations et de siéger au Comité consultatif ministériel conjoint, lequel a fait des recommandations au ministre de l'époque au sujet des modifications à apporter à la Loi sur les Indiens sur le plan de la gouvernance. Il était aberrant de voir la position de certains dirigeants qui, à un moment donné, faisaient partie du comité, puis ont décidé de se retirer, de boycotter le processus, de simplement siéger au comité, sans appuyer les modifications à la loi quand ils avaient la possibilité de le faire.

Ce projet de loi était une initiative commune de différents groupes d'intervenants, et il est vrai qu'il s'est heurté à beaucoup d'opposition. Toutefois, le ministère des Affaires indiennes a réalisé un sondage après l'échec du projet de loi, ce qui lui a permis d'apprendre que l'échec n'était pas dû au boycott des processus par les chefs, mais au changement de chef au sein de l'ancien gouvernement libéral. C'est la raison pour laquelle ce texte législatif est mort au Feuilleton. Le sondage du ministère des Affaires indiennes indiquait que plus de la moitié des habitants des réserves appuyaient les modifications à la Loi sur les Indiens qui visaient à accroître les exigences en matière de reddition de comptes et à augmenter la gouvernance dans la loi, mais d'un autre côté, certains chefs de bande ont boycotté le processus.

Would it be a useful exercise, given your experience and the work you have done surrounding the Indian Act, to perhaps go to the people themselves to see what kind of changes if any they would like to see in terms of governance and accountability as opposed to going to solely the First Nations leadership? As Senator St. Germain indicated, the system has created over 600 chiefs across the country, and I have not been afraid to say that that system has created too many chiefs and there are not enough Indians. I think that boils down to be the biggest problem, because many of these leaders ask for more consultation, more consultation and more consultation, but in my view, as a First Nation citizen, consultation does not equate to consensus. How do you feel about going directly to the grassroots people living in those communities with respect to any future amendments to the Indian Act?

Mr. Henderson: I would say generally that when I talk about a consensus in a community, it is the community. I can give an example from my own experience with the framework agreement on First Nation land management. A First Nation that wishes to take up that opportunity to govern the reserve lands and resources has to develop and enact its own law. All of its members and electors, regardless of residence, get to vote on that opportunity. There are extensive consultations in putting the laws together and drafting them and about what their import is and what the consequence of taking on that responsibility will be. There is considered discussion about what resources will be available to them and whether they will improve or not improve. Also, the people themselves are the people who are in the halls and asking these questions and getting their answers. They are not being hand fed or steered by anyone that I can see when I do it.

Therefore, I would have to say yes, getting into the communities and hearing from the people and giving them the opportunity to express their concern and ask their questions is integral to a reasonable form of government.

Senator Brazeau: As a former national Aboriginal leader and a First Nation citizen, I can tell you that I took matters into my own hands. As an example, six months ago I started a Facebook group to eliminate the Indian Act, and I have over 2,000 members on the group, and there has been a fruitful exchange of information and recommendations and advice as to what individuals want to see across this country. It is bearing fruit for the time being.

Senator Dyck: Mr. Henderson, you have taken on quite a great task here, trying to bring forth the key nuggets within the Indian Act. I will start out with two short questions with regard to the history of the Indian Act.

You said it was originally set up essentially to assimilate Indians. In the historical documents, such as the 1844 report, did they estimate how long they thought it would take to assimilate Indians? Did they have a time frame in mind?

Croyez-vous qu'il serait utile, compte tenu de votre expérience et du travail que vous avez accompli en ce qui a trait à la Loi sur les Indiens, que vous alliez rencontrer les gens pour voir quelle sorte de changements nous devrions apporter à la loi sur le plan de la gouvernance et de la reddition de comptes, au lieu de le demander uniquement aux dirigeants des Premières nations? Comme le sénateur St. Germain l'a indiqué, le système fait en sorte qu'il y a plus de 600 chefs partout au pays, et je n'ai pas peur de dire, par conséquent, qu'il y a trop de chefs et pas assez d'Indiens. Je pense qu'au fond, c'est le plus gros problème, parce que beaucoup de ces dirigeants demandent toujours plus de consultations, mais à mon avis, en tant que membre d'une Première nation, consultation n'est pas synonyme de consensus. Que diriez-vous d'aller voir directement les membres de ces communautés pour discuter des modifications futures à la Loi sur les Indiens?

M. Henderson : Je dirais en gros que lorsque je parle d'un consensus dans une communauté, je parle des membres de la communauté. Je peux vous donner un exemple de ma propre expérience entourant l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Une Première nation qui souhaite gérer les terres et les ressources de la réserve doit rédiger et adopter sa propre loi. Tous les membres et les électeurs, peu importe leur résidence, ont le droit de voter à cette occasion. On mène des consultations approfondies sur la mise au point et la rédaction des lois, sur leur teneur et sur les conséquences de cette responsabilité. Les membres ont des discussions réfléchies à propos des ressources qui seront disponibles et de ce qui pourra être amélioré. En outre, ce sont ces mêmes personnes qui posent des questions et tentent d'obtenir des réponses. Personne ne leur fournit d'informations ni ne les guide, d'après ce que je vois.

Par conséquent, je dirais qu'effectivement, aller dans les communautés, entendre ce que les gens ont à dire et leur donner l'occasion d'exprimer leurs préoccupations et de poser des questions fait partie intégrante d'une forme raisonnable de gouvernement.

Le sénateur Brazeau : En tant qu'ancien dirigeant national autochtone et membre d'une Première nation, je peux vous dire que j'ai pris moi-même les choses en main. Par exemple, il y a six mois, j'ai créé un groupe sur Facebook dans le but d'éliminer la Loi sur les Indiens, et il compte plus de 2 000 membres. Il y a un échange fructueux d'informations, de recommandations et de conseils sur ce que les gens souhaitent dans ce pays. Cela porte ses fruits pour le moment.

Le sénateur Dyck : Monsieur Henderson, c'est une tâche énorme que d'essayer de présenter les points saillants de la Loi sur les Indiens. Je vais commencer par vous poser deux brèves questions concernant l'histoire de cette loi.

Vous avez dit que la loi avait été élaborée à l'origine essentiellement en vue de l'assimilation des Indiens. Dans les documents historiques, comme le rapport de 1844, a-t-on évalué le temps qu'il faudrait pour assimiler les Indiens? Y avait-il un échéancier?

Mr. Henderson: Fishing through my memory, which is a perilous exercise in itself, I have seen many times “generations” without necessarily saying how many generations or how quickly things could evolve along that way. Clearly one gets the sense, reading the historical documents, that when we find the residential schools and the children being hauled out of the communities away from their families and put into the residential schools, it pretty much confirms a sentiment amongst the department and, including churches and other institutions, that it was not happening fast enough. However, I do not actually recall someone saying this is how long it will take and this is when it will happen, except in 1969, when we saw that happening very abruptly and very quickly.

Senator Dyck: You also mentioned that, since 1985 with Bill C-31, there was no reference in the Indian Act to enfranchisement, but yet we have seen that with the consequences of Bill C-31, there is in fact an enfranchisement because it depends on which category of Indian you now are whether or not you can pass on Indian status, so there still is loss of status through marriage.

Mr. Henderson: Yes, that is right, senator. The word “enfranchisement” does occur in the current Indian Act from the historical perspective, but there is no way of enfranchising now. What you say in terms of the future generations is very true. I do not claim to be an expert on this, but I have spoken in the past about the *McIvor* case, and effectively, the Supreme Court of British Columbia found that the membership provisions were unconstitutional because they still distinguished between Aboriginal women and Aboriginal men. Passing on membership or the ability to do so was not equal and there was still discrimination.

I think the effect you are adverting to is that whether one looks at men or women, marrying out has dramatic consequences for the children and their capacity to inherit, as it were, Indian status or to qualify for Indian status. Some commentators say the status Indian population will be reduced to decimal points over the next 30 years to 50 years if those policies continue.

Senator Dyck: That is one of the fears. I am using the word “enfranchisement” in reference to a First Nation person’s loss of status more than the right to vote in elections.

There is definitely a fear that there will no longer be status Indians over time. I think the time frame is within several decades as you mentioned. Therefore, the side effects of Bill C-31 may accomplish the original intention in 1876.

I believe you said that if the committee was to consider amending the Indian Act, we should look at what was done in 1985.

Mr. Henderson: I think I said that in the context of the 1985 experience, the expectation of how many people would regain Indian status was greatly understated. There were many more people who regained Indian status than were expected. The

M. Henderson : En fouillant dans ma mémoire, un exercice périlleux, je peux dire que l’on trouve à maintes reprises le mot « générations », sans que l’on précise nécessairement de combien de générations il s’agit ou à quel rythme les choses pourraient évoluer. À la lecture des documents historiques, on a l’impression que malgré le retrait des enfants de leur communauté et de leur famille pour les placer dans des pensionnats, l’assimilation ne s’opérait pas assez vite au goût du ministère, des églises et des autres institutions. Toutefois, je ne me rappelle pas vraiment que quelqu’un ait précisé combien de temps il faudrait ni à quel moment cela se passerait, sauf en 1969, quand on a vu cela arriver très soudainement et très rapidement.

Le sénateur Dyck : Vous avez également mentionné que depuis l’adoption du projet de loi C-31, en 1985, il n’est fait aucune mention de l’émancipation dans la Loi sur les Indiens, mais néanmoins, nous avons constaté qu’en raison de ce projet de loi, il y a en fait une émancipation parce que c’est en fonction de la catégorie d’Indiens dont vous faites partie que l’on détermine si vous pouvez obtenir le statut d’Indien; par conséquent, on peut encore perdre son statut à cause d’un mariage.

M. Henderson : Oui, c’est exact, sénateur. On trouve le mot « émancipation » dans la loi actuelle pour des questions historiques, mais il n’y est pas question d’émancipation de nos jours. Ce que vous dites au sujet des générations futures est tout à fait vrai. Je ne prétends pas être un expert de cette question, mais j’ai déjà parlé de l’affaire *McIvor* et, en effet, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a jugé que les dispositions relatives à l’appartenance étaient inconstitutionnelles parce qu’elles établissaient encore une distinction entre les femmes et les hommes autochtones. Le fait de pouvoir transmettre l’appartenance n’était pas équitable, et il y avait encore discrimination.

Je pense que la conséquence à laquelle vous faites référence est que selon qu’il s’agit d’un homme ou d’une femme, le mariage avec un non-Autochtone a des conséquences dramatiques sur les enfants et leur possibilité d’hériter, pour ainsi dire, du statut d’Indien ou d’y avoir droit. Certains observateurs disent que la population d’Indiens inscrits ne représentera plus que des décimales d’ici 30 à 50 ans si nous conservons ces politiques.

Le sénateur Dyck : C’est ce que l’on craint. J’utilise le terme « émancipation » pour parler de la perte du statut d’Indien d’un membre d’une Première nation plus que du droit de vote aux élections.

Effectivement, certains craignent qu’il n’y ait un jour plus d’Indiens inscrits, et ce, dans un délai de quelques décennies, comme vous l’avez mentionné. Par conséquent, ce que visait la loi initialement, en 1876, va peut-être s’accomplir grâce aux effets secondaires du projet de loi C-31.

Je crois que vous avez dit que si nous envisageons de modifier la Loi sur les Indiens, nous devrions nous pencher sur ce qui a été fait en 1985.

M. Henderson : Je pense avoir dit surtout qu’en 1985, les prévisions concernant le nombre de personnes qui reprendraient leur statut d’Indien ont été grandement sous-estimées. Il y a beaucoup plus de gens que prévu qui ont repris leur statut

budget was not increased to accommodate that. First Nations were told that there would not be any impact on their communities because of these measures and subsidies, grants and other financial resources would be available. When the forecast numbers doubled and then kept increasing, the resources did not accompany the increases.

That was what I was suggesting in reference to looking at that experience.

Senator Dyck: You mean the resources provided by Indian and Northern Affairs to the various First Nations?

Mr. Henderson: Yes and that is not to suggest that looking at the experience would not also profit the committee because it was a long process.

Senator Dyck: Have you considered whether Bill C-31 should be amended to reverse changes with regard to the loss of band membership? Have you any suggestions in that regard?

Mr. Henderson: In 1985, most of the changes regarding loss of membership were reversed. I do not know the statistics between 1985 and today to determine who is still losing status because of the second generation rule. There may be others you could ask about that issue. The matter is before the courts at the moment and they will have suggestions on what is wrong with the legislation and what might be done to cure it.

Senator Dyck: You mentioned the case in B.C. with Sharon McIvor. She won her case and was offered a settlement, but preferred the settlement to be national as opposed to an individual settlement.

Mr. Henderson: My understanding is that the offer was made before going to trial; she won at trial and the case is currently before the British Columbia Court of Appeal.

Senator Watt: Mr. Henderson, thank you for your presentation. I began to start reading your book this morning. I have not had a chance to go through all of it because there are many pages.

I have several questions. You mentioned that section 35 of the Charter of Rights and Freedoms is supposed to protect Aboriginal people in this country. In other words, it is a mechanism contemplated within the Constitution that describes the rights recognized, including the inherent rights you mentioned.

There is also a non-derogation clause in section 25 in case a piece of legislation from Parliament encroaches upon their rights that allow the Aboriginals to voice their opinions. From time to time, we have experienced legislation coming down where we have indicated either to the committee or those involved that there is a possibility of encroachment on the rights of Aboriginal people. When that happens, it happens. The Standing Senate Committee

d'Indien. Le financement n'a pas été augmenté pour faire face à cette situation. On a dit aux Premières nations que ces mesures n'auraient aucun impact sur leurs communautés et que des subventions et d'autres ressources financières seraient disponibles. Or, même si les chiffres prévus ont doublé et ont continué de grimper, le financement n'a pas augmenté.

C'est ce à quoi je faisais référence quand j'ai proposé que vous vous penchiez sur cette expérience.

Le sénateur Dick : Parlez-vous des ressources allouées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien aux diverses communautés des Premières nations?

M. Henderson : C'est exact. À mon avis, l'examen de ce qui a alors été fait pourrait également être utile au comité, puisqu'il s'agissait d'un long processus.

Le sénateur Dyck : Est-ce qu'il faudrait amender le projet de loi C-31 afin de révoquer les changements ayant trait à la perte du droit d'appartenance à une bande? Avez-vous des solutions à proposer à cet égard?

M. Henderson : La plupart des modifications en ce qui concerne la perte du droit d'appartenance ont été révoquées en 1985. Je n'ai pas pour la période allant de 1985 à aujourd'hui les données voulues pour déterminer le nombre de personnes qui continuent de perdre leur statut en raison de la règle de deuxième génération. D'autres personnes pourraient peut-être vous donner plus de détails. L'affaire est actuellement devant les tribunaux; ils auront peut-être des suggestions à faire quant aux problèmes que pose le texte de loi et ce qui peut être fait pour les régler.

Le sénateur Dyck : Vous avez parlé de l'affaire Sharon McIvor en Colombie-Britannique. On lui a donné gain de cause et on lui a offert un règlement, mais elle a préféré qu'il s'applique collectivement à l'échelle nationale plutôt qu'à sa seule famille.

M. Henderson : D'après ce que je comprends, l'offre a été faite avant qu'elle n'entame une procédure devant les tribunaux de première instance. Elle a eu gain de cause, et l'affaire est maintenant devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Watt : Merci pour votre exposé, monsieur Henderson. J'ai commencé à lire votre livre ce matin, mais comme il est assez volumineux, je n'ai pas eu le temps d'en terminer la lecture.

J'ai plusieurs questions. Vous avez mentionné que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 est censé protéger les Autochtones du pays. Autrement dit, il s'agit d'un mécanisme prévu dans la Constitution qui décrit les droits reconnus, y compris les droits inhérents dont vous avez parlé.

L'article 25 de la Charte prévoit l'exemption des droits et libertés des Autochtones si une loi du Parlement y porte atteinte. À l'occasion, il arrive qu'un projet de loi ne soit pas adopté parce que nous avons indiqué au comité chargé de l'examiner ou aux personnes concernées qu'il est susceptible de porter atteinte aux droits des Autochtones. Cela arrive parfois. Il y a quelque temps déjà, le Comité permanent des affaires juridiques et

on Legal and Constitutional Affairs stated an interpretation of the non-derogation clause some time ago. You have probably examined it.

Nevertheless, I would like a clearer understanding of what you see as the relationship between a treaty from section 35 and its implementation by the government. What might be lacking?

You stated that it remains to be seen how the question of rights entrenched in the Constitution will be implemented. It is not being implemented in the way that the Royal Commission on Aboriginal Peoples suggested. I believe there is a section of the royal commission report that has been looked at seriously by the Government of Canada. Some parts have been implemented to an extent, although they may not have the same flavour at the end of the day.

The government has an administrative policy stating that — let us put it this way — extinguishment was used before 1982. After 1982, they developed a device called the “non-assertion technique” that has the same effect as extinguishment. Have you looked into that to determine whether this is something that should concern Aboriginal people?

According to the witness that we had in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs this non-assertion technique has never been tested. It has never been to court to determine whether it is achieving what it was meant to achieve.

Mr. Henderson: I believe there are several questions in there. You held up a book when you began. Were you under the impression I wrote that book?

Senator Watt: I was.

Mr. Henderson: I did not. I believe the author is Sakej Henderson. I did not want to claim credit for something I had not written.

“Extinguishment” addresses a fundamental point between Aboriginal peoples and government over the years. The treaty experiences as it has been explained to me in many halls and many places over the years that, from the point of view of Aboriginal peoples, the treaty experience created an ongoing special relationship. It is sometimes now described as a fiduciary relationship. It is also described as a covenant chain between the Crown and the First Nations.

Extinguishment implies reaching the point of severing the cord. That was the white paper: It has been nice, but we do not need reserves or status Indians any more and everyone is equal. Negotiating land claims and examining treaties and agreements, lesser agreements in law or as considered by the government are seen as a one-time deal. Consider a treaty in the Prairies: When you send a medicine chest — essentially a first aid kit — to the house of the Indian agent, put a school house somewhere, send out the seven sacks of potatoes, three or five boxes of ammunition and \$5 per capita every year, then you have done all that we said we would do. You have a pretty diminished view of the expectations of First Nations if you approach section 35 in the same way and say that you recognize Aboriginal rights if they can be proven and if you can read a treaty and find the words that reflect what you are claiming. They see governance over the years

constitutionnelles a présenté un rapport sur son interprétation de l'article de non-dérogação. Vous en avez probablement pris connaissance.

Néanmoins, j'aimerais mieux comprendre comment vous concevez la relation établie entre un traité visé par l'article 35 et sa mise en œuvre par le gouvernement. Que manque-t-il?

Vous avez dit qu'il reste à voir comment sera mise en œuvre la question des droits inscrits dans la Constitution. Son exécution ne se fait pas de la manière dont l'entendait la Commission royale sur les peuples autochtones. Je crois que le gouvernement du Canada a examiné attentivement une partie du rapport de la Commission royale. D'autres parties ont été mises en œuvre jusqu'à un certain point, mais elles n'ont peut-être pas exactement l'effet recommandé.

Selon une politique administrative du gouvernement, avant 1982, il était plutôt question d'extinction, si l'on peut l'exprimer ainsi. Depuis lors, le gouvernement a recours à ce qu'il qualifie de « technique de non-affirmation », qui a le même effet que l'extinction. Vous êtes-vous penché sur cette politique, question de voir s'il faut que les Autochtones s'en inquiètent?

D'après le témoin que nous avons entendu au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, la technique de non-affirmation n'a jamais été contestée devant les tribunaux afin de déterminer si elle atteignait son objectif premier.

M. Henderson : Vous avez posé plusieurs questions. Vous avez montré un livre au début de votre intervention. Pensiez-vous que j'en étais l'auteur?

Le sénateur Watt : En effet.

M. Henderson : Je ne l'ai pas écrit. Si je ne m'abuse, l'auteur est Sakej Henderson. Je n'oserais pas m'attribuer le mérite de ce que je n'ai pas écrit.

L'« extinction » répond à un principe de base dont sont convenus les Autochtones et le gouvernement au fil des ans. Comme il me l'a été expliqué à maintes reprises et dans diverses circonstances au cours de ma carrière, les Autochtones ont l'impression que les traités ont créé un lien spécial permanent entre les deux. On le décrit parfois comme une obligation fiduciaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones ou comme un pacte d'amitié.

L'extinction des droits sous-entend une rupture. En gros, ce qui figurait au livre blanc, c'est qu'il s'agissait de bonnes mesures à l'époque, mais que les réserves ou le Registre des Indiens étaient des concepts périmés et que, désormais, tous étaient égaux. La négociation des revendications territoriales ainsi que l'examen des traités, des accords et des ententes mineures — en droit ou selon le gouvernement — étaient considérés comme appartenant au passé. Prenons l'exemple d'un traité s'appliquant dans les Prairies. Lorsque le gouvernement a équipé la maison de l'agent indien d'une pharmacie — une trousse de premiers soins, essentiellement —, qu'il a fait construire une école et qu'il a envoyé sept sacs de pommes de terre, trois ou quatre boîtes de munitions et 5 \$ par habitant chaque année, il a respecté tous ses engagements. Si l'on aborde l'article 35 de la même façon en affirmant reconnaître les droits des Autochtones seulement s'ils peuvent démontrer qu'ils sont fondés,

as the full box theory. When they talk about self-governance, the emphasis is on self-determination. They want an effective range of powers and the scope of authority that is consistent with nationhood or First Nationhood, including the right to determine who their members are. That is the way in which many First Nations would answer Senator Dyck's question. We can figure out who our members are; we can deal with that.

First Nations see the continuing relationship and the broad and full interpretation of documents, including constitutional documents. Government, historically and currently, has a much more restrictive vision. Speaking for my clients on this limited point, I would say that is certainly their view.

Senator Peterson: Under the current Indian Act, band chiefs and councillors are elected for two years. There has been much discussion over the last year about extending that because they have to spend all their time campaigning rather than governing. What are the chances that the act would be amended to remove that aspect?

Mr. Henderson: I must confess, senator I do not have any profound thoughts on whether a two-year or three-year term is better. You might solicit thoughts on that from the councils or at the grassroots level that might lead to different conclusions. If it were desired to change the two-year term under the current act, they can switch to the customary option under the Indian Act and put in a three-year term.

Senator Peterson: Could this be done unilaterally? Would it have to be for a geographic area?

Mr. Henderson: It would be First Nation by First Nation. One half of the First Nations in the country are under the custom election system now so they can decide to switch to a three-year term if they so choose. First Nations governed by the Indian Act are stuck with the two-year term. The easiest and most satisfying way to change that would be to switch to a customary system and set the terms they choose.

Senator Brazeau: There is no denying that the Indian Act and its associated barriers and problems are big business for consultants in Ottawa-Gatineau. For example, section 91.24, to which you alluded earlier, states that the federal government has jurisdiction for Indians and lands reserved for Indians. The Indian Act gives different labels to First Nations peoples or Indians with status and non-status, treaty and non-treaty and Inuit and Metis. Certainly, jurisdictional wrangling occurs between the federal and provincial governments. If you are a status Indian, you fall under either provincial or federal jurisdiction, which has led to many discussions and arguments.

s'ils peuvent trouver dans le texte les mots qui étayent leur revendication, on restreint l'interprétation de leurs attentes. La gouvernance est perçue au fil des ans selon la théorie de la boîte pleine. Quand il est question d'autonomie gouvernementale, l'accent est mis sur l'autodétermination. On souhaite avoir toute l'étendue des pouvoirs qui correspond au statut de nation ou à celui de Première nation, y compris le droit de déterminer qui en est membre. Beaucoup d'Autochtones répondraient à la question du sénateur Dyck en affirmant être capables de déterminer l'appartenance, que cela ne leur pose pas de problème.

Les Premières nations, quant à elles, souhaitent le maintien des liens actuels ainsi que l'interprétation pleine et générale des documents, dont les documents constitutionnels. Le gouvernement a eu et continue d'avoir une vue beaucoup plus restreinte. Puisque je parle au nom de mes clients sur ce point précis, je peux facilement affirmer que c'est là leur point de vue.

Le sénateur Peterson : En vertu de la Loi sur les Indiens en vigueur, les chefs et les conseillers de bande sont élus pour deux ans. Au cours de la dernière année, on a beaucoup parlé de prolonger le mandat parce qu'ils passent le plus clair de leur temps à faire campagne plutôt qu'à gouverner. Dans quelle mesure la loi peut-elle être modifiée afin d'en éliminer cet aspect?

M. Henderson : Je dois vous avouer, sénateur, que je n'ai pas vraiment réfléchi à cette question de la durée du mandat. Vous feriez mieux de demander aux conseils ou aux collectivités ce qu'ils en pensent, ce qui pourrait vous mener à diverses conclusions. En vertu de la Loi sur les Indiens actuelle, ils ont l'option d'appliquer le droit coutumier s'ils veulent changer le mandat de deux à trois ans.

Le sénateur Peterson : Cela peut-il se faire unilatéralement? Faudrait-il que la mesure vise une région géographique en particulier?

M. Henderson : Chaque bande peut y avoir recours individuellement. Actuellement, la moitié des Premières nations au pays sont régies par le régime électoral fondé sur la coutume. Elles peuvent donc prolonger la durée du mandat à trois ans si elles le désirent. Quant aux bandes régies par la Loi sur les Indiens, le mandat restera de deux ans. La modification de la durée du mandat comme bon leur semble serait plus simple si elles adoptaient le régime fondé sur les coutumes.

Le sénateur Brazeau : Il ne fait aucun doute que la Loi sur les Indiens ainsi que les obstacles et les problèmes qui y sont associés sont très profitables aux experts-conseils de la région de la capitale nationale. Par exemple, l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867, auquel vous avez fait allusion tout à l'heure, prévoit que le gouvernement fédéral est l'instance régissant les Indiens et les territoires qui leur sont réservés. La Loi sur les Indiens définit diverses catégories : les Indiens inscrits ou non inscrits, les Indiens visés par un traité ou non, les Inuits et les Métis. Il y a manifestement des conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet des compétences.

The fact remains in my view that this is big business for many people dealing with these issues and consulting to provide advice to many First Nations communities, organizations and peoples.

Do you have any comments with respect to so many consultants providing advice to communities to remain with the status quo? Let us face it: It provides many opportunities for such individuals, dare I say it, to take advantage on the backs of Aboriginal peoples across the country.

Mr. Henderson: Broadly stated, I might fall within the group of people to whom you refer who advise First Nations. My experience, which goes back an increasingly long time, is to get away from the Indian Act. For example, when we talk about the Framework Agreement on First Nations Land Management, it brings in a new agreement ratified by Parliament that displaces the land governance provisions of the Indian Act and gives jurisdiction, powers, managerial authority and administration of reserve lands and resources to the First Nations if they choose to take them up. It is an opportunity agreement and is not mandatory. First Nations are standing in line to sign it.

Even within the department, I do not think one finds the stomach that used to be there to enforce the Indian Act. First Nations are looking at education agreements now modelled after the framework agreement on land management. In the Maritimes and in B.C. there are framework agreements on education that adopt broadly the same approach. Advisory bodies and resources are put in place and the powers are pulled out of the Indian Act and transferred.

The recent experience is more of a collateral attack. People who are negotiating treaties in B.C. are not arguing to retain some part of the Indian Act because it will no longer exist. With the Sechelt Indian Band Self-Government Act, 1986 and the Westbank First Nation Self-Government Agreement, 1998, those bands are not looking at the Indian Act for advice and opportunities. The Canadian Charter of Rights and Freedoms has created the litigation from disputes with the Indian Act because the Indian Act did not comply. That is why there was Bill C-31.

Senator Brazeau: Following the 1999 Supreme Court decision in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, which granted off-reserve members the right to vote, many communities across the country were advised by consultants to revert to customary method, specifically to deny the right to vote because the *Corbiere* decision dealt with section 74 elections only and not with customary elections. This practice continues 10 years after the decision, and we are talking about elections that are not Charter compliant. This practice continues today, specifically because of advice that the two dozen band councils of which I am aware were provided by consultants.

Les Indiens inscrits relèvent soit de l'un soit de l'autre, selon le cas, ce qui a mené à beaucoup de débats et de querelles. La loi a donc créé un immense marché pour de nombreux spécialistes de ces questions qui offrent leurs conseils à beaucoup de collectivités et d'organisations autochtones, ainsi qu'à des particuliers.

Que pensez-vous de tous ces consultants qui conseillent aux collectivités de maintenir le statu quo? Soyons francs : le statu quo fournit à ces gens — je vais oser le dire — de nombreuses occasions de réaliser un profit sur le dos des Autochtones partout au pays.

M. Henderson : Au sens large, je fais peut-être partie de ce groupe. Une très longue expérience m'a appris qu'il faut se distancer de la Loi sur les Indiens. Par exemple, dans le cadre de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations, une Première nation peut décider de conclure un nouvel accord spécifique — ratifié par le Parlement — qui remplace la Loi sur les Indiens en matière de gestion des terres. Ainsi, elle devient donc l'instance en la matière et elle acquiert les pouvoirs, l'autorité de gestion et les fonctions administratives associés à sa réserve et à ses ressources. C'est une entente qui laisse le choix — elle n'est pas obligatoire —, mais les Premières nations font la file pour en conclure.

Même au sein du ministère, je doute qu'on se précipite pour faire respecter la Loi sur les Indiens. Les Premières nations se tournent maintenant vers des accords en matière d'éducation qui s'inspirent de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres. Dans les Maritimes et en Colombie-Britannique, il y a des accords-cadres relatifs à l'éducation qui en reprennent les grandes lignes. Des organismes consultatifs et des ressources sont mis en place et les pouvoirs sont transférés de la Loi sur les Indiens vers un régime spécifique.

L'affaire récente est plutôt une contestation parallèle. Les bandes qui négocient des traités en Colombie-Britannique ne revendiquent pas le maintien de certaines dispositions de la Loi sur les Indiens, parce qu'elle est vouée à disparaître. Depuis la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte de 1986 et la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Westbank, les deux bandes n'invoquent plus la Loi sur les Indiens comme source. La Charte canadienne des droits et libertés a donné lieu à des contestations de la Loi sur les Indiens parce que cette dernière n'y était pas conforme. D'où le projet de loi C-31.

Le sénateur Brazeau : À la suite de l'arrêt de 1999 de la Cour suprême dans l'affaire *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, qui a donné le droit de vote aux membres vivant hors des réserves, beaucoup de consultants ont conseillé aux collectivités réparties aux quatre coins du pays de revenir à la méthode coutumière pour leur retirer le droit de vote. De fait, l'arrêt *Corbiere* portait seulement sur les élections tenues en vertu de l'article 74, et non sur les élections relevant du régime coutumier. Dix ans plus tard, la pratique a encore cours, et remarquez que nous sommes en train de parler d'élections qui ne respectent pas la Charte. Elle continue d'être utilisée, particulièrement en raison des conseils prodigués par les consultants à 24 conseils de bande.

Mr. Henderson: I acknowledge that advice may have been given. It is not obvious to me that the fact that custom elections are recognized by the federal legislation voids the rights or the entitlement of off-reserve members to some participation in government. I am fairly sure that is being litigated. It is an open question. It would not be the first time someone has advised a tactic that may not have worked.

Senator Raine: Could you explain in more detail what is meant by being governed by the Indian Act and under customary practice? It is my understanding that the Indian Act does not necessarily apply everywhere.

Mr. Henderson: That is quite true. Under the provisions of the Indian Act, whether or not the election provisions apply to leadership selection, that is, the election of a chief and council, is determined by order of the minister. Historically, that has been very contentious, but I will not get into that given the time available.

In order to have what is described as a custom election, the minister either makes an order that elections will be pursuant to the Indian Act or withdraws that order at the request of the First Nation.

When I first became involved over 30 years ago, all that was required to have a custom election was a band council resolution saying that they did not want to follow the Indian Act but rather wanted to have customary elections.

In recent years, it is more complicated. The minister will look for a draft election code before he will consent to the change. The two options exist. Some First Nations were never brought under the Indian Act and some of them do not even have a written election code; they just have elections.

Senator Raine: This is just with regard to elections?

Mr. Henderson: Yes, just with regard to elections.

Senator Raine: Every other aspect of the Indian Act still applies?

Mr. Henderson: Yes. The only other express reference to "custom" in the Indian Act is "customary adoption," which is adoption pursuant to Aboriginal custom and not as directed or approved by a court or a children's aid society or that sort of thing.

Senator Raine: Are there customary marriages as well?

Mr. Henderson: They are not referred to in the act, but there are customary marriages, and they are recognized.

Senator Raine: Is there any form of customary private property rights on reserves?

M. Henderson : Je reconnais qu'on a pu donner un pareil conseil. Il ne m'apparaît pas évident que la loi fédérale, en reconnaissant comme valables les élections coutumières, prive des membres vivant hors des réserves de leur droit à une certaine participation gouvernementale. Je suis certain que c'est contesté à l'heure actuelle. La question n'a pas été tranchée. Ce ne serait pas la première fois que quelqu'un recommande une tactique qui n'a peut-être pas fonctionné.

Le sénateur Raine : Pouvez-vous nous préciser ce que l'on entend par être régi par la Loi sur les Indiens et par la pratique coutumière? D'après ce que je comprends, la Loi sur les Indiens ne s'applique pas dans tous les cas.

M. Henderson : Vous misez juste. En vertu de la Loi sur les Indiens, c'est le ministre qui détermine, par arrêté, si les dispositions d'élection s'appliquent au choix des dirigeants, c'est-à-dire à l'élection d'un chef et d'un conseil. Par le passé, la question a soulevé une vive controverse, mais je n'entrerai pas dans les détails étant donné le peu de temps dont nous disposons.

Pour pouvoir tenir ce qui est défini comme une élection coutumière, le ministre ordonne soit que les élections se feront conformément à la Loi sur les Indiens ou il retire son arrêté à la demande de la bande.

À mes débuts, il y a de cela plus de 30 ans, tout ce qu'il fallait pour tenir une élection coutumière, c'était une résolution du conseil de bande comme quoi il ne voulait pas procéder selon la Loi sur les Indiens, mais qu'il voulait plutôt tenir des élections coutumières.

Au cours des dernières années, c'est devenu plus compliqué. Le ministre examine une ébauche de code électoral avant de consentir au changement. Les deux options existent. Certaines bandes n'ont jamais eu recours à la Loi sur les Indiens, et d'autres n'ont même pas de code électoral écrit; elles tiennent des élections, tout simplement.

Le sénateur Raine : Le principe coutumier s'applique-t-il seulement aux élections?

M. Henderson : Oui. C'est exact.

Le sénateur Raine : Tous les autres aspects de la Loi sur les Indiens continuent de s'appliquer?

M. Henderson : Effectivement. La seule autre mention expresse du terme « coutume » dans la Loi sur les Indiens concerne « les enfants adoptés selon la coutume indienne ». Il ne s'agit donc pas d'adoption telle qu'ordonnée ou approuvée par un tribunal ou une société d'aide à l'enfance, notamment.

Le sénateur Raine : Existe-t-il également des mariages coutumiers?

M. Henderson : La loi n'y fait pas allusion, mais il se fait des mariages coutumiers, et la loi en reconnaît la validité.

Le sénateur Raine : Y a-t-il une forme quelconque de droit coutumier de propriété privée dans les réserves?

Mr. Henderson: There are about 10 principal sections that deal with the allotment of lands on a reserve by the band council to members. About one half of the First Nations in Canada do not apply those sections. They do not use them; they completely ignore them.

In general you could say that whoever is occupying a lot or is building a house there is doing so under whatever the custom of that First Nation is, and everyone else recognizes those rights.

Senator Raine: Is it fair to say that the Indian Act exists but there has evolved over the years a system where it is applied differently in different places? There obviously are different circumstances. Some First Nations are very urban in nature and some are still emerging from the bush, as Senator Sibbeston said. Is this a good thing, or is this just the way it is?

Mr. Henderson: It is just the way it is. For one purpose and another, there are a lot of First Nations people who are not following sections of the Indian Act and never have. Is that a good thing? Well, it works for them.

Senator Raine: As you said, within the Department of Indian Affairs there is no stomach to enforce the Indian Act and therefore, even though we think we are stuck in the past, things are evolving.

Mr. Henderson: Yes, that is very much the case. People have taken up other options. The old powers of the Indian agent, the superintendent or the superintendent general are not exercised the way they used to be. In the case of a section 36 expropriation, for example, which by definition is taking reserve lands without the consent of the First Nation, the minister will not consent to an expropriation or take it forward to the Governor General in Council unless the First Nation does consent.

The old days are no longer much with us. That feeds into the paradox as well. Many First Nations do not feel particularly oppressed by the Indian Act because they do not pay much attention to it, unless someone comes to tax their lands.

Senator Raine: I am sorry to continue on this point. The one thing that may be missing in this is that we do not have a system of recognizing and promoting best practices through the different First Nations across the country so that they can learn from each other's experience faster so that things can improve more quickly.

Mr. Henderson: There are many mechanisms that do that. Everyone is interested in one way or another in best practices, albeit perhaps different best practices on different subjects. I would not draw the line between First Nations that use customary land allocations or customary elections and those that follow the Indian Act or had the Indian Act imposed on them. The line is not that clear.

There is great interest in developing effective structures, because First Nations know that they are key to economic development and to moving forward in that way. People will not do business with a bad government. There are many studies on

M. Henderson : Il y a une dizaine d'articles principaux qui portent sur l'attribution par le conseil de bande à ses membres des terres de la réserve. La moitié des Premières nations canadiennes ne les appliquent pas. Elles n'y recourent pas; elles les ignorent simplement.

En règle générale, on pourrait dire que quiconque occupe un terrain ou s'y construit une maison le fait selon la coutume propre à sa bande, et tout le monde reconnaît ces droits.

Le sénateur Raine : Est-ce juste de dire que même si la Loi sur les Indiens existe, le régime a évolué au fil des ans, au point où il existe diverses variantes propres à chaque Première nation? Bien sûr, les circonstances de chacune sont différentes. Certaines bandes sont très urbanisées alors que d'autres viennent tout juste de sortir de la brousse, comme l'a dit le sénateur Sibbeston. Est-ce une bonne chose, ou est-ce tout simplement ainsi?

M. Henderson : C'est la réalité. Pour une raison ou une autre, beaucoup de Premières nations tournent le dos à certains articles de la Loi sur les Indiens et l'ont toujours fait. De là à savoir si c'est une bonne chose... Cela semble leur réussir.

Le sénateur Raine : Comme vous l'avez dit, au sein du ministère des Affaires indiennes, personne ne se précipite pour faire respecter la Loi sur les Indiens. En fin de compte, il y a malgré tout une évolution, même si on semble figé dans le temps.

M. Henderson : Voilà. C'est bien ce qui se passe. Les gens ont choisi d'autres solutions. Les anciens pouvoirs de l'agent indien, du surintendant ou du surintendant général ne sont plus exercés de la même façon qu'auparavant. Dans le cas d'une expropriation en vertu de l'article 36, par exemple, qui par définition signifie la prise de terres situées sur une réserve sans le consentement de la Première nation, le ministre ne consent pas à l'expropriation ni ne la recommande pas au gouverneur en conseil sans l'approbation de la Première nation.

L'époque où de pareilles décisions étaient prises est révolue, ce qui ajoute aussi au paradoxe. Beaucoup d'Autochtones ne se sentent pas particulièrement opprimés par la Loi sur les Indiens parce qu'ils n'y prêtent pas beaucoup d'attention, sauf s'il est question de lever des impôts sur leur capital foncier.

Le sénateur Raine : Je suis désolée de vous embêter avec toutes ces questions. Ce qu'il semble manquer au sein des Premières nations du pays, c'est un moyen de reconnaître les pratiques exemplaires et de les diffuser de manière à ce qu'on puisse apprendre de l'expérience des autres et ainsi améliorer sa situation plus rapidement.

M. Henderson : Il y a déjà des mécanismes en place pour le faire. Tout le monde s'intéresse aux pratiques exemplaires, bien qu'elles varient peut-être selon le sujet. Je n'irais pas jusqu'à marquer une différence entre les Premières nations qui utilisent le partage des terres selon la coutume ou le régime électoral coutumier et celles qui observent la Loi sur les Indiens ou y sont soumises. La distinction n'est pas si claire.

Les Premières nations s'intéressent vivement au développement de structures efficaces parce qu'elles savent qu'elles sont des facteurs clés du développement économique. Personne ne veut brasser des affaires avec un mauvais gouvernement. Le Harvard

that out of the Harvard institute and Arizona, as well as Canadian studies. Best practices are good business as well as good government.

Senator Carstairs: I would like to ask you about education. I am an educator by profession, so that is my bias. I have been dismayed, not just by the residential school system, which is an embarrassment to every Canadian, but also by the levels of education on reserve. My concern is that in order to have good governance you must have an educated people. Why does there seem to be a reluctance on the part of Indian Affairs and the government in general to spend the same amount of money to educate an Aboriginal child on reserve as they spend to educate a non-Aboriginal child off reserve?

Mr. Henderson: I am not the one to provide the answer to that question. If I knew the answer, I probably would not like it any better than you would, Senator Carstairs.

Senator Carstairs: Let us put it on a more philosophical basis, then. You said there is extreme reluctance to move away from the Indian Act because it is the only piece of legislation that protects the Aboriginal people. The Indian Act is, therefore, a paradox.

Do you think there might be more willingness by Aboriginal peoples to move away from the Indian Act if they were well educated?

Mr. Henderson: Certainly many of the people who are opposed to tinkering with the Indian Act, as paradoxical as that may be, are well educated. Again, I do not want to draw bright lines where there are none.

In terms of people being willing to move away from the Indian Act for governance and control over education, I just mentioned a few minutes ago that there are framework agreements in the Maritimes and in British Columbia where people are doing precisely that. They are entering into the agreements, and they are taking control over the education. The education sections of the Indian Act, such as they are, no longer apply. Over the long term, it is a question of whether or not the resources are there to provide quality education right through to post-secondary, and if we are seriously talking about people competing in the modern world, we have to talk about post-secondary education as well.

Senator Carstairs: Absolutely. My research indicates that there was a period of time under the Indian Act where, if a person received a professional degree, he or she lost his or her Indian status.

Mr. Henderson: Yes, that is true. I am not sure if that ended in 1927. It may not have ended until 1951. However, anyone who was admitted to a profession was enfranchised, stripped of his or her Indian status. People who became a minister or a clergyman or were licensed to preach and/or marry were also enfranchised. It was a fairly broad category which, again, is one of the ironies. You would think that these would be the people you would most want to keep in First Nations, but that was not the intention at

Institute l'a abondamment prouvé, et il existe aussi beaucoup d'études sur le sujet émanant de l'Arizona et du Canada notamment. Les pratiques exemplaires sont une saine façon de gérer les affaires et de gouverner.

Le sénateur Carstairs : Je voudrais vous parler d'éducation. Je suis professeur de formation, d'où mon intérêt pour la question. Je suis consternée, non seulement par le système des pensionnats indiens, qui constitue un embarras pour tous les Canadiens, mais également par le niveau de scolarité à l'intérieur des réserves. Pour pouvoir assurer une bonne gouvernance, il faut des gens scolarisés. Pourquoi le ministère des Affaires indiennes et le gouvernement, dans son ensemble, hésitent-ils à consacrer à l'éducation des enfants autochtones à l'intérieur des réserves le même montant d'argent qu'ils consacrent à l'éducation des enfants non autochtones à l'extérieur des réserves?

M. Henderson : Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Si je connaissais la réponse, j'en serais probablement tout aussi insatisfait que vous, sénateur Carstairs.

Le sénateur Carstairs : Posons la question d'un point de vue plus philosophique. Vous avez dit que l'on est extrêmement réticent à l'idée de modifier la Loi sur les Indiens parce qu'il s'agit de l'unique mesure législative qui protège les Autochtones. La Loi sur les Indiens constitue donc un paradoxe.

Croyez-vous que les Autochtones seraient davantage prêts à modifier la Loi sur les Indiens s'ils étaient bien scolarisés?

M. Henderson : Bon nombre des personnes qui s'opposent à toute réforme de la Loi sur les Indiens, aussi paradoxal que cela puisse paraître, sont bien scolarisées. Encore une fois, je ne veux pas faire de distinctions là où il n'y en a pas.

Pour ce qui est de modifier la Loi sur les Indiens pour pouvoir assurer la gouvernance et le contrôle de l'éducation, j'ai dit, il y a quelques instants, que des ententes-cadres ont été conclues dans les Maritimes et en Colombie-Britannique. Elles ont pour objet de permettre aux Autochtones de prendre en charge l'éducation. Les dispositions de la Loi sur les Indiens qui portent sur l'éducation ne tiennent plus. À long terme, il faudra voir si des ressources sont allouées pour offrir une éducation de qualité aux Autochtones jusqu'au niveau postsecondaire. Si nous voulons que les gens soient vraiment en mesure de soutenir la concurrence dans le monde d'aujourd'hui, il faut s'intéresser à l'éducation postsecondaire.

Le sénateur Carstairs : Vous avez tout à fait raison. D'après les recherches que j'ai effectuées, à une certaine époque, la personne qui recevait un diplôme lui permettant d'exercer une profession perdait son statut d'Indien en vertu de la Loi sur les Indiens.

M. Henderson : C'est vrai. Cette pratique a pris fin, si je ne m'abuse, en 1927, ou peut-être en 1951. Toutefois, la personne qui exerçait une profession devenait émancipée, perdait son statut d'Indien. Ceux qui devenaient pasteurs ou prêtres, ou qui étaient autorisés à prêcher ou à célébrer des mariages, étaient également émancipés. C'était une catégorie assez vaste, ce qui, encore une fois, est assez ironique. On penserait que les Premières nations auraient voulu garder ces personnes, mais ce n'était pas le cas à

the time. They wanted to get people out. The educated people were the easiest to get out because presumably they could compete outside of the First Nations communities.

Senator Carstairs: My final question has to do with Bill C-31 of 1985. While it is true that it re-enfranchised, if you will, a great many people, it did not do so for their grandchildren. Can you explain the difficulty in terms of those women who regained their treaty status under Bill C-31? Some of them were not in fact welcomed back into the community, but they were given back their status, and that status did not apply to their grandchildren.

Mr. Henderson: Yes. Many people who regained their status under Bill C-31 were moved into a category that is described as 6(2). These are references to the 1985 Indian Act and the current sections of the Indian Act. A designation of 6(1) is someone who is a full member of the First Nation, generally born that way, and 6(2) is a person who has regained status, by and large, one way or another, or is the child of a 6(1) person and a non-Aboriginal. The people who are designated 6(2), by and large, cannot pass on their status if they marry out. If they marry another 6(2), their child will be a 6(1). If they marry a 6(1), their child will be a 6(1). People have worked through the permutations and combinations going back to who their parents were and when they were enfranchised and under what circumstances are able to demonstrate that. A very handy chart in the Royal Commission report and another one used in the *McIvor* litigation, and I do not have it on hand with me today, shows how that can happen and how the distinctions between men and women still persist. Regardless of whether or not those distinctions are still there, it is still the case that if a 6(2) marries a non-Aboriginal that person cannot pass along his or her status. That is the dilemma. If you look at the dynamics and some of the population statistics, which is the province of others in terms of their expertise, you can see the status population diminishing over the next several decades, even though in real terms it is increasing.

Senator Lang: I want to make one comment before I ask a few of questions. I share Senator Brazeau's concern when I look at the Department of Indian Affairs' overall financial budget and see, at the end of the day, the poor results in many parts of the country. That means we are not doing some things right, obviously. More money will not necessarily solve the results that we have seen in many cases. I feel so badly for those young kids we read about or see on television in 30-second clips. We see young kids who are not getting the care and attention that they should be getting. I guess that points out where a lot of this money is going to. We have created an industry throughout Canada where consultants and organizations have been created, and in many cases it is to

l'époque. Elles voulaient que les gens partent. Les personnes scolarisées n'avaient aucune difficulté à le faire, parce que, selon toute vraisemblance, elles étaient prêtes à livrer concurrence aux autres à l'extérieur des collectivités des Premières nations.

Le sénateur Carstairs : Ma dernière question porte sur le projet de loi C-31 de 1985. Il est vrai qu'il a permis à un grand nombre de personnes de recouvrer le statut d'Indien, sauf que cette mesure ne s'appliquait pas aux petits-enfants. Pouvez-vous nous expliquer les difficultés auxquelles ont été confrontées les femmes qui ont pu recouvrer leur statut d'Indien en vertu du projet de loi C-31? Certaines, en fait, n'ont pas été bien accueillies au sein de la collectivité. Elles ont pu récupérer leur statut, sauf que celui-ci ne s'appliquait pas à leurs petits-enfants.

M. Henderson : C'est exact. Bon nombre des personnes qui ont récupéré leur statut en vertu du projet de loi C-31 font partie de la catégorie des personnes ayant droit à l'inscription, c'est-à-dire les personnes visées par le paragraphe 6(2) de la Loi. Il est question ici de la Loi sur les Indiens de 1985 et des dispositions actuelles de la Loi sur les Indiens. Une personne ayant droit à l'inscription en vertu du paragraphe 6(1) est une personne qui est considérée comme un membre à part entière des Premières nations, parce qu'elle l'était à sa naissance. Le paragraphe 6(2) vise la personne qui a récupéré le statut d'Indien d'une façon ou d'une autre, ou dont l'un des parents avait le droit d'être inscrits en vertu du paragraphe 6(1) et était un non-Autochtone. Les personnes visées par le paragraphe 6(2) ne peuvent, de manière générale, transmettre leur statut si elles épousent un non-Autochtone. Si elles épousent une personne visée par le paragraphe 6(2), leur enfant peut être considéré comme une personne ayant droit à l'inscription aux termes du paragraphe 6(1). Les gens ont examiné toutes les permutations et combinaisons possibles concernant leurs parents, le moment où ils ont été émancipés, les circonstances dans lesquelles ils l'ont été. D'après un tableau fort utile qui figure dans le rapport de la Commission royale, et un autre qui a été utilisé dans l'affaire *McIvor*, et je ne l'ai pas avec moi aujourd'hui, les distinctions entre hommes et femmes existent toujours. Peu importe qu'elles existent ou non, si une personne visée par le paragraphe 6(2) épouse un non-Autochtone, cette personne ne peut transmettre son statut d'Indien. Voilà le problème. Si vous jetez un coup d'œil à la dynamique, à certaines statistiques démographiques, domaine qui relève de la compétence d'autres personnes, vous allez constater que le nombre d'Indiens inscrits va diminuer au cours des prochaines décennies, même si ce chiffre, dans les faits, augmente.

Le sénateur Lang : Je voudrais faire un commentaire avant de poser quelques questions. Je partage les préoccupations du sénateur Brazeau quand je jette un coup d'œil au budget global du ministère des Affaires indiennes et que je constate les piètres résultats enregistrés dans de nombreuses régions du pays. Cela veut dire que certaines mesures laissent à désirer. Le fait d'injecter plus d'argent ne permettra pas de régler les problèmes dans bon nombre des cas. Je me sens très mal pour ces jeunes dont on entend parler ou que l'on voit à la télévision dans des clips de 30 secondes. Nous voyons des jeunes enfants qui n'ont pas accès à des soins et qui ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent. Nous pouvons voir où une bonne partie de l'argent est dépensée. Nous

their advantage to maintain the status quo and not to see change. It makes it difficult politically to make change at that stage at this forum and other forums because of the resistance and the fact that we have so many vested interests, and the real, true interest gets lost in the shuffle.

One concern I do have is the question of elections. You talked about customary elections. Is that secret ballot?

Mr. Henderson: That would be provided for, presumably, by whatever the custom is. In my experience, they usually are secret ballot, but I cannot guarantee that all of them are.

Senator Lang: I would assume the Department of Indian Affairs would know, if these elections are throughout the country, whether there are bands without secret ballot. Would they know that? Would they have that on file?

Mr. Henderson: I doubt they would have a single file that would know that. There have probably been some studies done. I do not know what they say. As I say, many of the customary codes are not reduced to writing, so it would require a degree of inquiry to determine whether or not that is the case.

Senator Lang: I want to follow up further on Senator Brazeau's idea. He mentioned perhaps looking at a framework that would be made available to bands throughout the territory. I believe it would be enabling legislation. Those who wish to take part could do so, and they could do it by some sort of plebiscite or referendum. Did I take it from your answer that you felt that that might be another way of going as opposed to the route in 1985 and other times where there were endless discussions and consultations and nothing happened at the end of the day?

Mr. Henderson: I have in a way suggested that is the case. Again, I will talk about those framework agreements on education and on land management. These initiatives were brought forward by First Nations. The framework agreements were negotiated with the government. They are enabling in the sense that they provide an opportunity for those First Nations that want to take up governance in those areas. I think they work. I also think they are collateral attacks on the Indian Act, because when you get under a framework agreement and a First Nation takes up that opportunity, chunks of the Indian Act no longer apply to them. It is an erosion rather than a change but, on many fronts, that is where First Nations are going.

If you look at the Nisga'a treaty, all of their self-government is covered in the treaty. The Indian Act is irrelevant to them, and it is the same in the Yukon under the umbrella agreement.

avons créé au Canada une industrie de consultants et d'organisations qui, dans bien des cas, trouvent avantageux de maintenir le statut quo. Il est difficile, d'un point de vue politique, de proposer des changements, que ce soit au sein de cette tribune-ci et d'autres, en raison de la résistance que l'on observe et de l'existence de nombreux groupes d'intérêts. Les véritables enjeux, eux, sont perdus de vue.

J'aimerais vous poser une question au sujet des élections. Vous avez parlé des élections coutumières. S'agit-il d'un vote au scrutin secret?

M. Henderson : C'est le mode de scrutin qui serait vraisemblablement prévu, peu importe la coutume. D'après mon expérience, il s'agit habituellement d'un scrutin secret, mais je ne peux garantir que le scrutin est secret dans tous les cas.

Le sénateur Lang : Je présume que le ministère des Affaires indiennes, si ces élections sont tenues dans toutes les régions, saurait s'il y a des bandes qui ne tiennent pas un vote au scrutin secret. Le saurait-il? Aurait-il un dossier là-dessus?

M. Henderson : Je doute qu'il ait un seul dossier sur la question. Il a probablement réalisé des études sur le sujet. Je ne sais pas ce qu'elles disent. Comme je l'ai mentionné, bon nombre des codes coutumiers n'existent pas sur papier, de sorte qu'il faudrait faire certaines vérifications pour déterminer si c'est le cas ou non.

Le sénateur Lang : Je voudrais revenir à la proposition du sénateur Brazeau. Il a recommandé que l'on établisse un cadre pour les bandes qui se trouvent dans le territoire. Ce cadre tiendrait lieu de loi habilitante. Ceux qui voudraient être assujettis à ce cadre pourraient peut-être tenir un plébiscite ou un référendum. Dois-je conclure, d'après votre réponse, que cette façon de faire constituerait une approche nouvelle, une approche différente de celle adoptée en 1985 et à d'autres époques, lorsqu'on tenait des discussions et des consultations sans fin qui n'aboutissaient à aucun résultat?

M. Henderson : C'est ce que j'ai suggéré, dans un sens. Encore une fois, je reviens aux ententes-cadres sur l'éducation et la gestion des terres. Ces initiatives sont l'œuvre des Premières nations. Les ententes-cadres ont fait l'objet de négociations avec le gouvernement. Elles ont un caractère habilitant en ce sens qu'elles permettent aux Premières nations qui le désirent d'assurer la gouvernance dans ces domaines. Je pense que ces ententes fonctionnent. Il s'agit aussi d'une façon indirecte de s'attaquer à la Loi sur les Indiens, car lorsqu'une entente-cadre est négociée et qu'une Première nation décide d'y adhérer, il y a des pans de la Loi sur les Indiens qui ne s'appliquent plus à celle-ci. Il s'agit d'une érosion plutôt que d'une réforme, mais à bien des égards, c'est la voie qu'empruntent les Premières nations.

Si vous jetez un coup d'œil au traité des Nisga'a, vous allez constater que toutes les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale sont visées par le traité. La Loi sur les Indiens ne signifie plus rien pour les Nisga'a. Il en va de même pour les Autochtones du Yukon, en vertu de l'entente-cadre qui a été négociée.

Senator Dyck: You just mentioned treaties. I am from Saskatchewan, where we have the numbered treaties. In Saskatchewan, most if not all First Nations are very much in favour of the treaty process. In fact, through the treaty land entitlement process, we have been able to secure lands in various regions of the province that have contributed to the economic well-being of our people.

Since the treaties were negotiated during roughly the same time frame as the Indian Act, how do you view the treaties in relationship to the Indian Act? Do you see the treaties as an essential tool through which First Nations people can gain equality within Canada to be equal but different than other Canadians?

Mr. Henderson: Historically, treaty First Nations in the Prairies were seen as being outside the Indian Act. Many of the provisions of the Indian Act were not extended across the Prairies until much later and some provisions were still applied in the Prairies when they were not applied elsewhere. There has been a historical separation.

The difficulty with the numbered treaties is that no one is negotiating or renegotiating treaties in the Prairies. This is distinct from negotiating treaties in British Columbia where these matters of governance are being addressed. The numbered treaties are similar in most respects, but not identical. I think some kind of renovation, re-visitation or new arrangement is possibly necessary to achieve First Nation goals with respect to the treaties. The exception to that is the extent to which these can be brought under section 35 where you have a new vision of treaties and, perhaps, can achieve those goals essentially through consensus on what section 35 includes. The litigation will be a slow and painful process.

Senator Dyck: If I understand you correctly, you are suggesting that the treaties be renegotiated. The treaties would be amended rather than amending the Indian Act.

Mr. Henderson: The Indian Act does not draw a clear line between the recognition of treaty rights. If the Indian Act disappeared tomorrow, the treaties would not. However, the treaties are not detailed in their description of First Nations governance.

Senator Dyck: It is an odd relationship. Although the Indian Act does not cover the treaties, in order to negotiate or obtain the benefits of the treaties, we deal with the Department of Indian Affairs. Is there any process that can supersede that relationship rather than dealing with Indian Affairs?

Mr. Henderson: Certainly, it is within the jurisdiction of Parliament to assign responsibilities for these matters to someone other than the Department of Indian Affairs. A more efficacious way or body to deal with these matters would not necessarily involve the Department of Indian Affairs.

Le sénateur Dyck : Vous venez de parler des traités. Je viens de la Saskatchewan, où il existe des traités numérotés. En Saskatchewan, la plupart des Premières nations, sinon toutes, sont en faveur du processus des traités. En fait, grâce au processus de négociation des droits fonciers découlant des traités, nous avons été en mesure de mettre la main sur des terres dans diverses régions de la province qui ont contribué au bien-être économique de la population.

Étant donné que les traités ont été négociés à peu près en même temps que la Loi sur les Indiens, comment les percevez-vous comparé à la Loi sur les Indiens? Jugez-vous qu'ils sont un outil essentiel qui permettra aux membres des Premières nations d'accéder à l'égalité au Canada, tout en demeurant différents des autres Canadiens?

M. Henderson : Historiquement parlant, les Premières nations des Prairies signataires d'un traité étaient perçues comme étant en marge de la Loi sur les Indiens. Un grand nombre des dispositions de la Loi sur les Indiens n'ont été appliquées aux Autochtones des Prairies que longtemps après et certaines de ses dispositions étaient toujours appliquées dans les Prairies même si elles ne l'étaient plus ailleurs. Une séparation historique s'est produite.

Le problème inhérent aux traités numérotés est que personne dans les Prairies ne les négocie ou ne les renégocie. C'est différent de ce qui se passe en Colombie-Britannique où ces questions de gouvernance sont abordées. Les traités numérotés des deux provinces sont semblables à bien des égards, mais ils ne sont pas identiques. Pour que les Premières nations puissent atteindre leurs objectifs en matière de traités, je pense qu'il serait peut-être nécessaire de moderniser ou de réexaminer le processus, ou même de prendre de nouvelles dispositions. La seule exception à cela est la mesure dans laquelle ces questions peuvent être assujetties à l'article 35, qui offre une nouvelle vision des traités et qui nous permettrait peut-être d'atteindre ces objectifs si nous pouvions déterminer essentiellement par voie de consensus ce que l'article 35 englobe. Les procédures judiciaires seront longues et pénibles.

Le sénateur Dyck : Si je vous ai bien compris, vous suggérez de renégocier les traités. On modifierait les traités plutôt que la Loi sur les Indiens.

M. Henderson : La Loi sur les Indiens n'établit pas clairement les limites de la reconnaissance des droits octroyés en vertu des traités. Si la Loi sur les Indiens disparaissait demain, ce ne serait pas le cas des traités. Malheureusement, les traités de ne décrivent pas en détail la gouvernance des Premières nations.

Le sénateur Dyck : C'est une étrange relation. Bien que la Loi sur les Indiens ne parle pas des traités, nous devons transiger avec le ministère des Affaires indiennes pour négocier ou obtenir les avantages des traités. N'y a-t-il aucun processus qui permettrait de passer outre cette relation avec les Affaires indiennes?

M. Henderson : Le Parlement a assurément le pouvoir d'attribuer la responsabilité de ces questions à une entité autre que le ministère des Affaires indiennes. Mettre au point un moyen efficace de régler ces questions ou créer un organisme qui s'en occuperait n'exigerait pas nécessairement la participation du ministère des Affaires indiennes.

I commented earlier that the relationship between the treaties and the Indian Act is not a perfect one. If we are looking at governance or membership, one does not answer the other. Work needs to be done somewhere, recognition given under section 35 or consensus reached regarding the treaty relationship to ensure that the original spirit and content is captured and brought into play. The First Nations see treaties as a continuing relationship and one that does require review and renovation from time to time.

From what you are saying, I suspect that you do not see that happening. I do not.

Senator Dyck: I am not sure what will happen. It is a bit of a quandary. I am simply trying to elicit advice on how to proceed.

Mr. Henderson: I am sorry. I do not see it happening now. Whether it can happen is a separate question.

Senator Watt: To continue on Senator Dyck's point, we have tried a number of different possibilities. When opportunities have come around over the years, we have tried to have the rights of the original people enshrined in the Constitution. We have that now. We have some modern treaties across the country and we also have the old numbered treaties.

What do you think is missing within the system to address the seriousness of the issue before us? Aboriginal people need to be dealt with and we need solutions to the problems we have now. What mechanics are missing from the system?

We can take a case to court and fight it out in the court. However, a lot of Aboriginal people do not have the money to challenge the government, even on the implementation issue. It seems that there is already a lack of interest expressed on the government side to implement those modern treaties, especially in the areas of federal jurisdiction.

I am from Quebec. We have an agreement with the Government of Canada and with the Government of Quebec. Specific issues contemplated within the agreement under the jurisdiction of the Province of Quebec can move forward. I cannot say the same thing when you shift over to federal jurisdiction where issues are not moving smoothly. The Government of Canada is reluctant to implement or even acknowledge that they have to be part of the implementation of those agreements.

For example, Nunavut has taken the Government of Canada to court. There will be more groups across the country challenging the Government of Canada on the lack of implementation.

That is also connected to the question of consultations. When do the consultations end? Many people are asking these questions. They assume when they have an agreement — a

J'ai mentionné précédemment que la relation qui existe entre les traités et la Loi sur les Indiens est imparfaite. Prenons l'exemple de la gouvernance et de l'adhésion. L'un n'exclut pas nécessairement l'autre. Il faut que des efforts soient déployés quelque part, que les traités soient reconnus en vertu de l'article 35 ou que nous parvenions à un consensus en ce qui concerne son rapport avec les traités si on souhaite que l'esprit et le contenu initial de ces ententes soient préservés et mis en œuvre. Les Premières nations voient les traités comme des relations permanentes qui doivent être examinées et modernisées de temps en temps.

D'après ce que vous dites, je soupçonne que vous ne pensez pas que cela se produira. En tout cas, moi je ne le pense pas.

Le sénateur Dyck : Je ne sais pas ce qui se produira. Je ne sais plus trop quoi penser. J'essaie simplement d'obtenir des conseils sur la façon de procéder.

M. Henderson : Je suis désolé, mais ce n'est pas ce qui se produit en ce moment. Si vous souhaitez savoir si cela pourrait se produire, alors c'est une toute autre question.

Le sénateur Watt : Pour poursuivre l'argument du sénateur Dyck, nous avons essayé diverses options. Lorsque les occasions se sont présentées au fil des ans, nous avons essayé de faire inscrire les droits des premiers peuples dans la Constitution. C'est maintenant chose faite. D'un bout à l'autre du pays, nous avons maintenant des traités modernes, mais également d'anciens traités numérotés.

Selon vous, quel est le chaînon manquant du système qui permettrait de cerner la gravité du problème auquel nous sommes confrontés? Nous devons traiter avec les Autochtones et nous devons trouver des solutions aux problèmes qui nous touchent actuellement. Quels mécanismes manquent au système?

Nous pouvons porter des causes devant les tribunaux. Malheureusement, beaucoup d'Autochtones n'ont pas les moyens d'en découdre avec le gouvernement, même pour des questions de mise en œuvre. Quant au gouvernement, il semble déjà manifester peu d'intérêt pour la mise en œuvre des traités modernes, en particulier dans les domaines de compétence fédérale.

Je viens du Québec où nous avons une entente à la fois avec le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. Nous arrivons à faire progresser certaines questions abordées dans l'entente qui relève du gouvernement du Québec. J'aimerais pouvoir en dire autant des questions de compétence fédérale qui, elles, ne se règlent pas si aisément. Le gouvernement du Canada hésite à mettre en œuvre ces ententes ou même à admettre qu'il doit participer à leur mise en œuvre.

Par exemple, le Nunavut a poursuivi le gouvernement du Canada devant les tribunaux. D'autres groupes ailleurs au pays en feront autant devant l'absence de mise en œuvre.

Cet enjeu est également lié à la question des consultations. Quand les consultations se termineront-elles? Beaucoup de gens se posent cette question? Ils présument que lorsqu'ils auront négocié

treaty — that real consultations will begin. According to government policy, it seems that there is a certain amount of give-and-take that must occur at the implementation stage.

For example, if you are in the North, the economy is based on renewable resources and what can be harvested. Those are the only things they have to rely on. Then, laws are imposed on various regions stating that they cannot do this anymore or they cannot hunt a particular species. It is their economy.

There must be some kind of give-and-take at the implementation stage. This is not fully appreciated by the Government of Canada because it already has what it wants. The government achieved a willingness on the part of Aboriginal peoples not to assert their rights.

Two things are missing. First, another piece of legislation must be passed to recognize that constitutional rights do exist, such as those expressed in section 35, as a “full-box theory,” not an “empty-box theory.” This is how Aboriginal people across the country describe it, “a full-box theory.” There must be a table around which the parties can sit down and deal with it. Second, implementation mechanisms must also be put in place.

What is your opinion on this?

Mr. Henderson: I could not agree more in terms of implementation. I wish I had a mechanism parked in the lobby that I could wheel into the room. I do not. What has been lacking historically, and is still today, is respect. You respect the people with whom you make an agreement and you respect the agreement, but that does not happen. Many agreements are being starved for want of respect for the agreement itself. It is gratifying for a lawyer to read through court cases that talk about the “honour of the Crown,” but the honour of the Crown is not a sword or a shield; it is a nice phrase.

It might take implementation legislation, an ombudsman or a panel to monitor and ensure implementation. Then, the situation will be much better and many other options will open up because First Nations will deal with people they trust.

Senator Watt: We need the enforceability as well.

Mr. Henderson: Yes.

Senator Raine: I might be opening a can of worms with my question but, on the question of band membership, does anything in the Indian Act require a band to include any specifics in their membership code?

The 6(2) category limits the number of people who would like to have status and cannot for some reason. If a band decides to limit its membership, is it allowed under the Charter of Rights?

une entente — un traité — les véritables consultations débiteront. Si on se fie à la politique gouvernementale, l'étape de la mise en œuvre devrait comprendre un certain nombre de concessions de part et d'autre.

Par exemple, l'économie des gens du Nord repose sur des ressources renouvelables et sur ce qui peut être récolté. Ce sont les seules choses sur lesquelles ils peuvent compter. Ensuite, on impose à diverses régions des lois qui stipulent que les Autochtones ne peuvent plus s'adonner à une certaine activité ou chasser une certaine espèce. C'est leur économie.

Il doit y avoir des concessions de part et d'autre à l'étape de mise en œuvre. Le gouvernement du Canada ne s'en rend pas pleinement compte parce qu'il a déjà obtenu ce qu'il voulait. Il est parvenu à convaincre les Autochtones de ne pas revendiquer leurs droits.

Il y a deux éléments manquants. Premièrement, il faudrait adopter une autre mesure législative qui reconnaît l'existence de droits constitutionnels, comme ceux prévus par l'article 35, en tant que « boîte pleine » plutôt que « boîte vide ». C'est ainsi que les Autochtones du pays en entier la nomme, la « théorie de la boîte pleine ». Les parties doivent pouvoir s'asseoir à la table des négociations et régler cette histoire. Deuxièmement, il faudrait également élaborer des mécanismes de mise en œuvre.

Qu'en pensez-vous?

M. Henderson : En ce qui concerne la mise en œuvre, je suis tout à fait de votre avis. J'aimerais avoir à ma disposition un mécanisme que je pourrais déployer dans cette pièce, mais ce n'est pas le cas. Ce qui faisait défaut dans le passé, et ce qui fait toujours défaut aujourd'hui, c'est le respect. Vous êtes censés respecter les personnes avec qui vous vous entendez ainsi que l'entente elle-même, mais ce n'est pas ce qui se produit. Beaucoup d'ententes meurent à petit feu parce qu'il n'y a pas de respect pour l'entente elle-même. Les avocats aiment à lire des comptes rendus d'affaires judiciaires qui font allusion à « l'honneur de la Couronne », mais l'honneur de la Couronne n'est ni une épée, ni un bouclier; ce n'est qu'une belle expression.

Pour surveiller et garantir la mise en œuvre des ententes, il se peut qu'il faille adopter une mesure législative, nommer un ombudsman ou créer un groupe d'experts. Ensuite, la situation s'améliorera et de nombreux autres choix s'offriront parce que les Premières nations traiteront avec des gens en qui ils ont confiance.

Le sénateur Watt : Nous avons également besoin de mesures d'application.

M. Henderson : Oui.

Le sénateur Raine : Je crains d'ouvrir une boîte de Pandore en posant ma question mais, en ce qui concerne l'appartenance à une bande, les dispositions de la Loi sur les Indiens obligent-elles les bandes à adopter certaines règles d'appartenance?

La catégorie 6(2) limite le nombre de personnes qui souhaiteraient obtenir le statut d'Indien mais qui, pour une raison ou une autre, n'y ont pas droit. La Charte canadienne des droits et libertés permet-elle aux bandes de limiter leur appartenance?

Mr. Henderson: Senator, the concept of a membership code originated in 1958 with Bill C-31, which made it possible for First Nations, in particular within the first two years, to restrict membership especially of 6(2) people who were just being reinstated. Many First Nations put in membership codes during that two-year period. The option is still there but the opportunities for restriction are not there to the same extent. Most of the communities that I have dealt with did not exclude category 6(2) people. I am sure that some communities did so but not the ones with which I am familiar. Yes, some provisions in the Indian Act restrict who can be excluded. They are not sweeping and deal in large measure with the people who were being reinstated during the transitional period. By and large, First Nations with a membership code can be restrictive if they choose to do so and still be legal and constitutional. However, in light of the discussions that we have had on other aspects today, they might be short-sighted because they can restrict themselves right out of being a band for want of members.

The Chair: I have a brief comment. Mr. Henderson, you cited Bill C-49, the First Nations Land Management Act, and the education bills pending in British Columbia and New Brunswick. This is basically the initial step in the devolution of the Indian Act, to a degree. This process is time-consuming and does not meet with the youthfulness of our First Nations if we wait for these processes to take place. We have other pieces of legislation, such as the First Nations Fiscal and Statistical Management Act and various taxation acts.

Have you any insight or could you project your thinking to us on how we could accelerate the education process so that we could devolve from this archaic Indian Act?

Mr. Henderson: Under the First Nations Land Management Agreement, you can provide the resources to open it up to the First Nations lining up to sign that agreement and provide the relevant resources. That will make things happen much faster. Money is not the answer to everything but it certainly is the answer to some things. The lack of money is the response to many of the complaints.

The strength of those approaches by way of framework agreement is slow because First Nations get used to the idea. They negotiate the agreement in the first instance and get used to the possibilities of what it might offer them. They take their time making the decision whether it suits them. When that decision is made, the agreements are highly effective and provide alternatives. They are not the only alternative but rather sectoral alternatives. Treaties and government negotiations tend to go the other way but they are painfully slow as well. The temptation is always there to swoop down with a piece of legislation that is deemed appropriate for all First Nations for all

M. Henderson : Madame le sénateur, la notion de règles d'appartenance remonte à l'adoption, en 1958, du projet de loi C-31, qui, en particulier pendant les deux premières années, donnait aux Premières nations le droit de restreindre leur appartenance en excluant surtout les membres de la catégorie 6(2) dont le statut venait seulement d'être rétabli. Un grand nombre de Premières nations ont adopté des règles d'appartenance pendant cette période de deux ans. De nos jours, il est encore possible d'imposer des restrictions mais pas dans la même mesure qu'avant. La plupart des collectivités avec lesquelles je traite n'ont pas exclu les personnes appartenant à la catégorie 6(2). Je suis certain que quelques collectivités l'ont fait mais pas celles que je connais. Oui, la Loi sur les Indiens comporte certaines dispositions qui limitent les personnes susceptibles d'être exclues. Cependant, leur portée n'est pas très étendue et elles concernent en grande partie les personnes dont le statut a été rétabli pendant cette période de transition. Dans l'ensemble, les Premières nations qui possèdent des règles d'appartenances peuvent, si elles le désirent, restreindre leur appartenance sans que ce soit illégal ni inconstitutionnel. Mais, compte tenu des discussions que nous avons eues aujourd'hui à d'autres sujets, il serait peut-être imprévoyant de leur part de le faire puisqu'elles pourraient risquer de perdre leur statut de bande faute de membres.

Le président : J'aimerais faire un bref commentaire. Monsieur Henderson, vous avez fait allusion au projet de loi C-49, la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, et aux projets de loi sur l'éducation qui sont en voie d'être adoptés en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick. Dans une certaine mesure, ils représentent une première étape vers la dévolution de la Loi sur les Indiens. Ces processus sont longs et cadrent mal avec la jeunesse de nos Premières nations, en particulier s'il nous faut attendre leur conclusion. Nous disposons également d'autres mesures législatives, comme la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations et diverses lois sur l'impôt.

Avez-vous des suggestions à nous faire sur la façon dont nous pourrions accélérer le processus de sensibilisation afin d'être en mesure de transférer les responsabilités liées à cette loi désuète sur les Indiens?

M. Henderson : L'entente sur la gestion des terres des Premières nations permet d'allouer aux Premières nations qui sont prêtes à la signer les ressources qui leur sont nécessaires. Cela accélérera énormément le processus. L'argent ne règle pas tout mais il règle certaines choses. L'absence d'argent est à l'origine de nombreuses plaintes.

Les approches fondées sur des ententes cadres ont l'avantage de progresser lentement, ce qui permet aux Premières nations de se faire à cette idée. Elles négocient d'abord l'entente, puis elles s'habituent aux perspectives qu'elle pourrait offrir. Elles prennent le temps d'arriver à une décision qui les satisfait. Une fois la décision prise, les ententes sont très fructueuses et offrent des options. Les ententes cadres ne sont pas la seule solution, mais plutôt des solutions sectorielles. Les traités et les négociations gouvernementales ont tendance à avoir l'effet inverse bien qu'ils progressent également avec une lenteur accablante. Il est toujours tentant de s'attaquer au problème en adoptant une mesure

purposes. If I look back on the history, the reports, the experiences and the disappointments on both sides, I have to say that approach does not necessarily work. It is an area where angels might well fear to tread.

The Chair: Mr. Henderson, you have opened up the questions on educational aspects and other challenges. We appreciate your candid and straightforward approach. Your testimony has been informative and helpful to the committee. I appreciate your taking the time to be with us. I thank senators for their excellent questions.

We will adjourn and go in camera for a brief moment.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Wednesday, April 1, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:29 p.m. to study on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: update on Summit on Aboriginal Education).

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

[*English*]

The Chair: Good evening. I wish to welcome all honourable senators, any members of the public with us in this room tonight and all viewers across the country who are watching the proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on the facilities of CPAC and the World Wide Web.

I am Senator St. Germain from British Columbia; I chair the committee. Our mandate is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally.

Today is the tenth anniversary of Nunavut becoming Canada's newest territory, the creation of which was a great step forward. Congratulations to the people of Nunavut.

[*Translation*]

This evening, we welcome a spokesman from the Council of Ministers of Education, Canada, who is going to speak to us about the high-priority issue of Aboriginal education. Allow me first to introduce the committee members we have with us this evening.

[*English*]

The following senators are here with us this evening: Senator Sibbeston from the Northwest Territories; Senator Brazeau from Quebec; Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick; Senator Hubley from Prince Edward Island; Senator Dyck from

législative que l'on juge appropriée pour toutes les Premières Nations à tous les égards. Quand je regarde le chemin parcouru, les rapports, les expériences et les déceptions de part et d'autre, je dois dire que cette approche ne fonctionne pas nécessairement et que l'on s'aventure ainsi en terrain mouvant.

Le président : Monsieur Henderson, vous nous avez fait entrevoir des questions concernant l'éducation et d'autres problèmes épineux. Votre approche candide et directe nous a plu et votre témoignage renfermait une mine de renseignements qui seront utiles au comité. Je vous suis reconnaissant d'être venu nous parler. Je remercie les sénateurs de leurs excellentes questions.

Nous lèverons la séance et nous continuerons nos travaux à huis clos pendant quelques minutes.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

OTTAWA, le mercredi 1^{er} avril 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 29 pour examiner 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 (sujet : suivi sur le Sommet sur l'éducation des Autochtones).

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

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir. Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs, aux membres du public qui sont dans la salle ce soir et à tous les téléspectateurs partout au pays qui observent les délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones grâce aux installations de CPAC et au World Wide Web.

Je suis le sénateur St. Germain, de la Colombie-Britannique et je suis le président du comité. Nous avons pour mandat d'examiner les lois et les questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada.

C'est aujourd'hui le 10^e anniversaire du jour où le Nunavut est devenu un territoire du Canada, ce qui a été un événement très positif. J'offre mes félicitations au peuple du Nunavut.

[*Français*]

Nous accueillons ce soir un porte-parole du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada qui nous parlera de l'éducation des Autochtones, une question prioritaire. Permettez-moi d'abord de vous présenter les membres que nous accueillons ce soir.

[*Traduction*]

Les sénateurs suivants sont ici avec nous ce soir : le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest; le sénateur Brazeau, du Québec; le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard; le sénateur Dyck

Saskatchewan; Senator Peterson from Saskatchewan; Senator Campbell from British Columbia; Senator Raine from British Columbia; and Senator Lang from the Yukon.

Education is an issue in which members of this committee are very interested. Senator Dyck from Saskatchewan has shown extreme interest in this particular subject. Today, the Council of Ministers of Education, Canada — CMEC — will appear before us to follow up on the Summit on Aboriginal Education, which was organized by the council and which took place in Saskatoon at the end of February of this year.

[*Translation*]

The Summit on Aboriginal Education in Saskatoon brought together the leaders of more than 40 aboriginal organizations from across Canada and the provincial and territorial ministers of education. Honourable senators, here to speak to us about it this evening is Mr. Daniel Buteau, Coordinator, Elementary-Secondary Education, for the Council of Ministers of Education, Canada.

[*English*]

Mr. Buteau, welcome to the committee. We are eager to learn more about the findings of your summit, entitled Strengthening Aboriginal Success: Moving Toward Learn Canada 2020.

Your remarks are very important to us; however, we would ask you to limit them to 15 or 20 minutes, if you possibly can. I am sure senators will have many questions for you on the subject of education.

With that, honourable senators, I call on Mr. Buteau.

[*Translation*]

Daniel Buteau, Coordinator, Elementary-Secondary Education, Council of Ministers of Education, Canada: Mr. Chair, the Council of Ministers of Education, Canada, is honoured that the committee is focusing on education. We know that the committee has a very broad mandate that includes constitutional matters and other matters affecting Aboriginal peoples. We are very pleased to have been invited to come and present to you some aspects of our Summit on Aboriginal Education.

By way of reminder, I would like to give you some facts about CMEC. The Council of Ministers of Education, Canada is an organization established by ministers of education for ministers of education. It has existed since 1967 and brings together not only the ministers of education responsible for preschool to Grade 12, but also for postsecondary education.

The ministers established CMEC as a forum for discussing matters of strategy and for establishing cooperative projects on a national basis. The forum seeks to lead consultations and engage in discussions with the federal government. CMEC also represents Canada internationally on education matters.

de la Saskatchewan; le sénateur Peterson de la Saskatchewan; le sénateur Campbell de la Colombie-Britannique; le sénateur Raine de la Colombie-Britannique; et le sénateur Lang du Yukon.

L'éducation est un sujet auquel s'intéressent beaucoup les membres de ce comité. Le sénateur Dyck, de la Saskatchewan, a montré un vif intérêt pour cette question particulière. Aujourd'hui, le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada — le CMEC — comparaitra devant nous pour faire le point sur le Sommet sur l'éducation des Autochtones qu'a tenu le conseil et qui a eu lieu à Saskatoon à la fin de février, cette année.

[*Français*]

Le sommet sur l'éducation des Autochtones à réuni, à Saskatoon, les leaders de plus d'une quarantaine d'organisations autochtones pancanadiennes et régionales ainsi que des ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation. Pour nous en parler, nous recevons ce soir, honorables sénateurs, M. Daniel Buteau, coordonnateur de l'éducation primaire et secondaire au CMEC.

[*Traduction*]

Monsieur Buteau, nous vous souhaitons la bienvenue à ce comité. Nous sommes impatients d'en savoir plus sur les conclusions de votre sommet, qui était intitulé Renforcer la réussite des Autochtones : l'éducation au Canada — Horizon 2020.

Vos observations revêtent pour nous beaucoup d'importance. Toutefois, nous devons vous demander de les limiter à 15 à 20 minutes, si cela vous est possible. Je ne doute pas que les sénateurs auront de nombreuses questions à vous poser sur l'éducation.

Là-dessus, honorables sénateurs, je laisse la parole à M. Buteau.

[*Français*]

Daniel Buteau, coordonnateur, Éducation primaire-secondaire, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) : Monsieur le président, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) est très honoré que le comité se penche sur l'éducation. On sait que le comité a un mandat très vaste sur les questions constitutionnelles et celles qui affectent les peuples autochtones. Nous sommes très heureux que vous nous ayez invités à venir présenter les éléments de notre Sommet sur l'éducation des Autochtones.

J'aimerais rappeler certains faits au sujet du CMEC. Le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) est un organisme qui a été établi par les ministres de l'Éducation pour les ministres de l'Éducation. Il existe depuis 1967 et regroupe non seulement les ministres de l'Éducation de la maternelle à la douzième année, mais également de l'éducation postsecondaire.

Le CMEC a été établi par les ministres pour constituer un forum afin de discuter des questions stratégiques et établir des projets de collaboration pancanadienne. Ce forum vise à mener des consultations et engager des conversations avec le gouvernement fédéral. Le CMEC s'occupe aussi de la représentation internationale du Canada sur les questions d'éducation.

The CMEC chair changes every two years and rotates among the ministers. The current chair of CMEC is the Honourable Kelly Lamrock, Minister of Education for New Brunswick.

At the moment, CMEC is working on three priorities. We have a number of education-related projects, but the three current priorities are: Aboriginal education, literacy, and capacity in postsecondary education institutions. We are also working on our joint ministerial declaration Learn Canada 2020, a vision of education for 2020. The declaration has four pillars: early childhood learning and development, elementary to high school systems, postsecondary education, and adult learning and skills development.

Let me say a few words about CMEC's Aboriginal education initiatives that preceded the summit. CMEC has been specifically focusing on Aboriginal education since 2004. In that year, CMEC announced its commitment to Aboriginal education. In 2005, an action plan on Aboriginal education was launched. The action plan has three priority goals. The first deals with best practices in Aboriginal education. The second deals with the collection of data and indicators in Aboriginal education. The third deals with teacher training.

In 2008, CMEC held an interactive national forum on literacy. We had several sites across Canada, including one in Regina that dealt with Aboriginal education. Also in 2008, as part of the Learn 2020 joint declaration, we reaffirmed Aboriginal education as one of CMEC's three priorities.

In 2008, CMEC committed to hold a summit on Aboriginal education. We held consultations across the country with the five national Aboriginal organizations as well as with CMEC members, the ministers and their regional organizations responsible for Aboriginal education.

On February 24 and 25, 2009, we held the Summit on Aboriginal Education in Saskatoon. The theme was: Strengthening Aboriginal Success in Education, Learn Canada 2020 — Enhancing Aboriginal Success.

[English]

Background work had been done mainly in consulting with national and regional Aboriginal educational organizations on the Aboriginal education needs around the country. Ministers wanted to hear the main concerns at the community level.

Following consultation with the five national Aboriginal organizations and regional Aboriginal organizations, the summit, we believe, was the first time all partners in Aboriginal education were brought together. The summit included provincial and territorial ministers of education, Aboriginal educational organizations and federal government representatives from

La présidence du CMEC change tous les deux ans. On a une rotation entre les ministres. Le président actuel du CMEC est l'honorable Kelly Lamrock, ministre de l'Éducation du Nouveau-Brunswick.

Présentement, le CMEC travail sur trois priorités. Nous avons plusieurs projets qui touchent l'éducation, mais les trois priorités actuelles sont : l'éducation des Autochtones, la littéracie et l'alphabétisation, et la capacité des établissements d'enseignement postsecondaire. Nous travaillons également sur notre déclaration ministérielle conjointe intitulée Horizon Canada 2020, une vision de l'éducation pour 2020. Cette déclaration compte quatre piliers : l'apprentissage et le développement de la petite enfance, les systèmes d'éducation scolaire, primaire et secondaire, l'enseignement postsecondaire, et l'apprentissage et le développement des compétences des adultes.

Parlons des initiatives en éducation autochtone du CMEC qui ont précédé le sommet. C'est surtout depuis 2004 que le CMEC se penche sur l'éducation des Autochtones. En 2004, le CMEC a annoncé son engagement en éducation des Autochtones. En 2005, on a procédé au lancement d'un plan d'action sur l'éducation des Autochtones. Ce plan d'action comporte trois objectifs prioritaires. Le premier touche les pratiques exemplaires en éducation des Autochtones. Le deuxième touche la collecte de données et d'indicateurs en éducation autochtone. Et le troisième touche la formation des enseignants et enseignantes.

En 2008, le CMEC a procédé à un forum pancanadien interactif sur la littéracie et l'alphabétisation. Nous avons plusieurs sites à travers le pays, dont un à Regina qui portait sur l'éducation des Autochtone. Également en 2008, suite à la déclaration conjointe ministérielle Horizon 2020, nous avons confirmé l'éducation des Autochtones comme l'une des trois priorités du CMEC.

À partir de 2008, le CMEC s'est engagé à tenir un sommet sur l'éducation des Autochtones. Nous avons procédé à des consultations pancanadienne avec les cinq organisations nationales autochtones et aussi avec les membres du CMEC, les ministres et leurs organismes régionaux en éducation des Autochtones.

Les 24 et 25 février 2009, nous avons tenu le Sommet sur l'éducation des Autochtones à Saskatoon. Le thème était : Renforcer la réussite autochtone pour l'éducation, Canada Horizon 2020 — Enhancing Aboriginal Success.

[Traduction]

Les recherches avaient été faites principalement en consultant les organismes nationaux et régionaux d'éducation des Autochtones sur les besoins en matière d'éducation des Autochtones dans le pays. Les ministres voulaient connaître les principales préoccupations à l'échelon des collectivités.

Tenu dans la foulée de la consultation des cinq organisations autochtones nationales et régionales, le sommet, selon nous, a été la première fois où tous les partenaires de l'éducation des Autochtones étaient réunis. Y ont participé des ministres provinciaux et territoriaux de l'Éducation, des organisations d'éducation autochtones et des représentants du ministère fédéral

INAC. The summit provided the first opportunity for all of these partners to meet and discuss issues of common interest. The CMEC's initiative on Aboriginal education has at its heart what we call closing the gap in achievement between Aboriginal learners and non-Aboriginal learners.

We believe the summit was a great success. Unfortunately, I am not able to bring a copy of the report of the finding of the summit. CMEC has a consensus-based decision-making model. Hence, in order for the report to be approved, we need to go through all CMEC channels, a process that at this moment involves 20 departments, so it takes time to achieve consensus on the report. However, I am able to present to you the key findings.

The summit was a great success. The number of participants totalled 218. CMEC ministers participated; provincial and territorial Ministers of Aboriginal Affairs were also invited by their colleagues in education to participate. We also had the leaders of the five national Aboriginal organizations, as well as the leaders of regional Aboriginal organizations, as selected by CMEC ministers. There were also federal government representatives at the summit. The Honourable Chuck Strahl was not able to attend, but he sent us video greetings. I might add that, further to the summit, Minister Lamrock from New Brunswick, the chair of CMEC, met with Minister Strahl to discuss the findings of the summit.

The key goals of the summit were to raise the public profile of First Nations, Metis and Inuit education and to promote awareness of the need to eliminate the gap in educational outcomes, both at the K-to-12 level and at the post-secondary level. Another objective of the summit was to engage on a multilateral basis with the federal government and Aboriginal educational organizations to discuss opportunities to develop strategies to effect policy change and to bring together all partners towards common goals. We also wanted to encourage and build support for partnerships based on dialogue and engagement strategies, together with national and regional Aboriginal organizations.

I shall now turn to critical success factors and outcomes from the summit. First, the broad support for and participation from Aboriginal leaders, we believe, is a key indicator of success. The key achievement of CMEC is that we were able to consult with all organizations and bring 218 participants to the summit. There was also agreement on opportunities for moving forward together among ministers of education, national Aboriginal leaders, regional Aboriginal organizations, and potentially the federal government.

des Affaires indiennes. Le sommet a été une première occasion pour tous ces partenaires de se rencontrer et de discuter de questions d'intérêt commun. L'initiative du CMEC sur l'éducation des Autochtones a à cœur d'éliminer l'écart entre les étudiants autochtones et non autochtones au chapitre du rendement scolaire.

Nous estimons que le sommet a été un grand succès. Malheureusement, je n'ai pas pu vous apporter un exemplaire du rapport sur ses conclusions. Le CMEC a un modèle décisionnel fondé sur le consensus. Ainsi, pour que le rapport puisse être approuvé, il doit passer par toutes les voies du CMEC, un processus qui, actuellement, englobe 20 ministères, alors il faut du temps pour parvenir à un consensus sur le rapport. Cependant, je peux vous en présenter les principales conclusions.

Le sommet, comme je l'ai dit, a été des plus réussi. Il a rassemblé, au total, 218 participants dont les ministres du CMEC, ainsi que les ministres provinciaux et territoriaux des Affaires autochtones qui y avaient été invités par leurs collègues de l'éducation. Nous avons aussi invité les leaders des cinq organisations autochtones nationales, ainsi que les leaders d'organisations régionales, choisis par les ministres du CMEC. Il y avait aussi des représentants du gouvernement fédéral. L'honorable Chuck Strahl n'a pas pu y assister, mais il nous a fait parvenir un message vidéo. Je devrais peut-être ajouter qu'à la suite du sommet, le ministre Lamrock, du Nouveau-Brunswick, le président du CMEC, a rencontré le ministre Strahl pour s'entretenir des conclusions du sommet.

Le sommet avait pour principaux objectifs de mieux faire connaître la situation des Premières nations, des Métis et des Inuits au plan de l'éducation et de favoriser une prise de conscience de la nécessité de clore l'écart du rendement scolaire, tant au niveau de la maternelle à la 12^e année que des études postsecondaires. Un autre objectif du sommet était d'amorcer un dialogue multilatéral avec le gouvernement fédéral et les organisation d'éducation des Autochtones pour discuter des possibilités d'élaborer des stratégies pouvant engendrer des changements aux politiques, et conjuguer les efforts de tous les partenaires vers des objectifs communs. Nous voulons aussi encourager et stimuler le soutien de partenariats fondés sur le dialogue et des stratégies d'engagement avec les organisations autochtones nationales et régionales.

Je vais maintenant parler des facteurs déterminants de succès et des résultats du sommet. Tout d'abord, le vaste soutien et la participation des leaders autochtones sont, selon nous, un indicateur fondamental de succès. La principale réalisation du CMEC est que nous ayons pu consulter toutes les organisations et rassembler 218 participants au sommet. Ceux-ci se sont tous aussi entendus sur les possibilités de réaliser des progrès ensemble, entre ministres de l'Éducation, leaders des organisations autochtones nationales et régionales et, potentiellement, le gouvernement fédéral.

The main findings that I want to report to you are basically what we have heard. As Minister Lamrock said at the outset of the summit, CMEC endeavoured to listen, learn and respond to the concerns and ideas expressed by Aboriginal education partners. I have provided you with copies of two press releases, one we released pre-summit and the other post-summit.

Let me quote from one of those press releases, just to give you an idea of the main concerns — particularly with respect to the federal government. We heard loud and clear that more support is needed from the federal government and that that support is “critical to the success of Aboriginal learners.”

The press release goes on to say:

Participants also raised issues such as the need to enhance Aboriginal educational achievement, the need to focus on early learning opportunities, the education funding gap between Aboriginal and non-Aboriginal learners, the limited participation in postsecondary education, and the shortage of quality school infrastructure on reserve. Participants also underlined the need to ensure that curricula are reflective of Aboriginal perspectives.”

I might add that, from the perspective of Aboriginal organizations, we are talking about the integration of Aboriginal perspectives to curricula not only for Aboriginal learners but as it pertains to the whole population. “We are all Treaty People” is a Office of the Treaty Commissioner in Saskatchewan campaign, a strong belief, that Aboriginal perspectives should be integrated in the curricula for all Canadian learners.

Loud and clear, we heard about the need for support for early childhood development in order to prepare Aboriginal learners for success in schools. The inequity in funding, I have to say, is one of the loudest messages that we heard. In their report to the summit, the Assembly of First Nations, AFN, said that there is an outdated federal funding formula for the funding of Aboriginal education and post-secondary students that was capped at 2 per cent increases per year since 1996, and this is at the same time that the population growth in First Nations communities is 6.2 per cent. The AFN said that the cap has left First Nations communities with an accumulated deficit of \$1.7 billion from 1996 to 2005. These challenges do not include the fact that First Nations schools receive no dollars for libraries, technology, sports and recreation, languages, employee benefits and school information management systems, which, I might add, are part and parcel of provincial and territorial systems of education for all learners.

Les principales conclusions dont je veux vous faire part sont en gros ce que nous avons entendu. Le ministre Lamrock a dit dès le début du sommet que le CMEC était résolu à écouter, à apprendre et à répondre aux préoccupations et aux idées exprimées par les partenaires de l'éducation des Autochtones. Je vous ai remis des copies de deux communiqués de presse, l'un qui a été diffusé avant le sommet, et l'autre après.

Permettez-moi de citer un extrait de ces communiqués de presse, pour vous donner une idée des plus grandes préoccupations — particulièrement en ce qui concerne le gouvernement fédéral. Nous avons entendu exprimer haut et clair qu'il faut plus de soutien du gouvernement fédéral et que ce soutien est « essentiel à la réussite des apprenantes et apprenants autochtones ».

Le communiqué de presse dit ceci :

Les participants ont aussi soulevé des questions, y compris la nécessité de renforcer la réussite des Autochtones en éducation, le besoin de mettre l'accent sur l'apprentissage chez les jeunes enfants, l'écart de financement de l'éducation entre les Autochtones et les non-Autochtones, le faible taux de participation à l'éducation postsecondaire et le manque d'infrastructures scolaires de qualité dans les réserves. Les personnes participantes ont de plus souligné la nécessité de veiller à ce que les programmes d'études reflètent les perspectives autochtones.

Je pourrais ajouter que, selon la perspective des organisations autochtones, nous parlons de l'intégration des perspectives autochtones au programme non seulement pour les apprentis autochtones, mais pour toute la population. La campagne du Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan a pour slogan « Nous sommes tous des personnes visées par un traité », lequel dénote la ferme conviction que les perspectives autochtones devraient être intégrées aux programmes d'études de tous les élèves du Canada.

Nous avons entendu exprimer haut et clair la nécessité d'appuyer le développement de la petite enfance pour préparer les élèves autochtones à avoir un bon rendement à l'école. L'inequité du financement, je dois le dire, est l'un des messages les plus clairs que nous ayons entendus. Dans le rapport qu'ils ont présenté au sommet, les membres de l'Assemblée des Premières nations, l'APN, ont dit qu'une formule désuète de financement fédéral à l'éducation des Autochtones et des étudiants de niveau postsecondaire a été plafonnée à une augmentation de 2 p. 100 par année depuis 1996, et ce, alors que la croissance annuelle de la population dans les collectivités des Premières nations est de 6,2 p. 100. L'APN a dit que ce plafond a engendré pour les collectivités des Premières nations un déficit cumulatif de 1,7 milliard de dollars entre 1996 et 2005. Ces difficultés sont en plus du fait que les écoles des Premières nations ne reçoivent aucun financement pour les bibliothèques, la technologie, les sports et les loisirs, les langues, les avantages sociaux des employés et les systèmes de gestion de l'information des écoles qui, je tiens à l'ajouter, font pourtant partie intégrante des systèmes provinciaux et territoriaux d'éducation pour tous les élèves.

We also heard about jurisdictional issues. An example that came across strongly is jurisdictional issues as they affect Métis learners. We heard of the need for a better partnerships model that brings all partners that are critical to Aboriginal education.

In terms of key functions that CMEC is considering post-summit, first, we shall continue to raise the profile of Aboriginal education and highlight what is being accomplished at the provincial and territorial levels. We shall also share information on promising initiatives by provincial and territorial governments in Aboriginal education.

I might add that one of the things we do best at CMEC is provide the forum for exchange of best practices in all aspects of education. Ministers as well as officials in departments of education appreciate the opportunity that CMEC committees provide to share best practices. In terms of Aboriginal education, we believe this is a key role that we can play.

We want to identify collectively areas of improvement, as well as how to measure and report on progress. We also heard clearly about the need to establish common indicators or benchmarks for the purpose of assessment, accountability and reporting. This is an area where CMEC has made a lot of progress since 2005. CMEC, along with Statistics Canada, has a partnership called CESC, the Canadian Educational Statistics Council, which has a subcommittee on Aboriginal data. There are many challenges in collecting Aboriginal data, but we believe that, since 2005, through the efforts of CESC, and especially the subcommittee on Aboriginal data, we are achieving progress in this area.

Even though this goes beyond education, we have heard clearly that we have to look at serious issues that have a negative impact on Aboriginal education — issues such as poverty, parental engagement, overcrowding, chronic underfunding and infrastructure insufficiencies. Of course, these are areas that go beyond what ministers of education can do. However, ministers of education clearly believe that they can be advocates for action.

To conclude, after the summit, ministers have decided that their best form of action in order to address issues raised at the Aboriginal education summit can be summarized in three words: convene, profile, engage.

Convening, to call together all partners of Aboriginal education to initiate and to further dialogue needed for action. Again, this is an area where CMEC has achieved quite a bit of success in the past 42 years of its existence.

We want to raise the profile of Aboriginal education both at the pan-Canadian level and the international level, and we want to engage all relevant partners for the purpose of action and improvements to Aboriginal education.

Nous avons aussi entendu parler de problèmes entre secteurs de compétence. Un exemple sur lequel on a beaucoup insisté est celui des problèmes de compétence qui touchent les élèves métis. On nous a parlé de la nécessité d'un meilleur modèle de partenariat, lequel rassemblerait tous les partenaires qui sont essentiels à l'éducation des Autochtones.

En ce qui concerne les principaux éléments qu'examine le CMEC à la suite du sommet, tout d'abord, nous comptons continuer de rehausser le profil de l'éducation des Autochtones et mettre en valeur ce qui est réalisé à l'échelon provincial et territorial. Nous devons aussi partager l'information sur les initiatives prometteuses des gouvernements provinciaux et territoriaux en matière d'éducation des Autochtones.

J'ajouterais que l'un de nos grands points forts au CMEC, c'est que nous constituons une tribune pour l'échange de pratiques exemplaires sur tous les aspects de l'éducation. Les ministres, de même que les représentants de ministères de l'Éducation, apprécient l'occasion que leur offrent les comités du CMEC de mettre en commun les pratiques exemplaires. En ce qui concerne l'éducation des Autochtones, nous estimons que c'est un rôle fondamental que nous pouvons jouer.

Nous voulons cerner ensemble les éléments d'amélioration, ainsi que la manière de mesurer les progrès et d'en rendre compte. Nous avons aussi clairement entendu exprimer la nécessité de définir des indicateurs communs ou de points de repère pour fins d'évaluation, de responsabilisation et de reddition des comptes. C'est un aspect sur lequel le CMEC a réalisé d'énormes progrès depuis 2005. Le CMEC est lié à Statistique Canada dans le cadre d'un partenariat appelé le Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation, le CSCE, lequel a un sous-comité sur les données autochtones. La collecte de données sur les Autochtones présente de nombreux défis, mais nous estimons que depuis 2005, grâce aux efforts du CSCE, et particulièrement du sous-comité sur les données autochtones, nous faisons des progrès sur ce plan.

Bien que cela déborde du sujet de l'éducation, nous avons entendu clairement que nous devons examiner de graves questions qui ont des effets négatifs sur l'éducation des Autochtones — les problèmes comme la pauvreté, l'engagement des parents, le surpeuplement, le sous-financement chronique et les lacunes de l'infrastructure. Bien entendu, ce sont des questions qui débordent des pouvoirs des ministres de l'Éducation. Ceux-ci sont néanmoins convaincus de pouvoir susciter l'action.

Pour terminer, après le sommet, les ministres ont décidé que le meilleur mode d'action pour régler les enjeux soulevés lors du Sommet sur l'éducation des Autochtones peut être résumé en trois mots : convoquer, profiler et engager.

Convoquer, c'est rassembler tous les partenaires de l'éducation des Autochtones pour amorcer et approfondir le dialogue nécessaire à l'action. Je répète que c'est un domaine où le CMEC a connu un certain succès en 42 ans d'existence.

Nous voulons rehausser le profil de l'éducation des Autochtones, tant au niveau pancanadien qu'international, et nous voulons engager tous les partenaires pertinents aux fins d'action et d'amélioration de l'éducation des Autochtones.

We believe the summit was the first step to dialogue. We have achieved quite a bit of success with that, and we are willing to continue moving forward in order to close the gap between Aboriginal and non-Aboriginal learners.

The Chair: I now have questions from senators, but I will ask one first, if I may.

How much discussion was there, Mr. Buteau, with regard to the British Columbia Education Jurisdiction Framework Agreement that has been entered into by British Columbia? There is an MOU in New Brunswick with regard to education and First Nations children and the province's involvement, whereas currently it is under INAC.

Was there much discussion from the other provinces that do not have an agreement as such yet? Can you comment on that, please?

Mr. Buteau: Of course, we have heard from Aboriginal organizations from New Brunswick and British Columbia that these were examples of best practice in terms of agreements that can be entered into between provinces and First Nations. We did not have very many questions on these, however. The main focus at the summit was hearing regional representatives expressing their concerns, as well as expressing what works in their jurisdictions. The examples you mention were presented as examples of best practice. The focus of the summit was mainly on other issues.

Senator Campbell: Thank you for appearing. I have a number of questions.

Going back to what the chair said, more than B.C. and New Brunswick, I am interested in the 1999 agreement with the Mi'kmaq. Since we are now 10 years out, has there been a change as a result of the Mi'kmaq taking over their own education?

Mr. Buteau: I have to say that I am not very familiar with that subject.

Senator Campbell: Thank you. I am intrigued. You said that one of the things you were trying to accomplish was to bring the education issue nationally — which I certainly understand. I believe you then said “internationally.” Of what help would that be to our Aboriginal peoples? Nationally, we clearly have to do something, but explain how internationally would help our Aboriginal peoples.

Mr. Buteau: CMEC, as I mentioned earlier, is looking at Canada's representation on educational issues. I find it quite interesting that there are similarities between Aboriginal peoples' concerns and Aboriginal peoples' demands in terms of education internationally. It is great to see that there are commonalities in terms of the needs of First Nations internationally. We can also get some ideas regarding best practice in other countries.

Nous estimons que le sommet était la première étape du dialogue. Nous avons remporté un certain succès sur ce plan, et nous sommes prêts à continuer d'aller de l'avant pour éliminer l'écart entre les étudiants autochtones et non autochtones au chapitre du rendement scolaire.

Le président : Les sénateurs ont maintenant des questions à vous poser, mais je poserai la première, si vous le permettez.

Dans quelle mesure a-t-il été question, monsieur Buteau, de l'Entente cadre tripartite sur la compétence en matière d'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique? Il y a un protocole d'entente, au Nouveau-Brunswick, en ce qui concerne l'éducation des enfants des Premières nations et l'apport de la province, qui relève actuellement de la compétence d'AINC.

En avez-vous beaucoup parlé avec les autres provinces qui n'ont pas encore de telles ententes? Pourriez-vous nous en parler?

M. Buteau : Bien sûr, des organisations autochtones du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique nous ont dit que c'étaient là des exemples de pratique exemplaire en ce qui concerne le type d'ententes pouvant être conclues entre provinces et Premières nations. Peu de question ont toutefois été posées sur le sujet. Le sommet visait principalement à entendre les représentants régionaux exprimer leurs préoccupations, ainsi qu'à traiter de ce qui fonctionne bien dans leur secteur de compétence. Les ententes que vous citez ont été données en exemple de pratiques exemplaires. Le sommet était plus centré sur d'autres aspects.

Le sénateur Campbell : Merci d'être venu. J'ai plusieurs questions à vous poser.

Revenons sur ce que disait le président. Plus que la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick, je m'intéresse à l'entente de 1999 avec les Micmacs. Puisque cela fait déjà dix ans, la prise en charge par les Micmacs de leur propre système d'éducation a-t-elle entraîné des changements?

M. Buteau : Je dois avouer que je ne connais pas très bien le sujet.

Le sénateur Campbell : Merci. Cela m'intrigue. Vous avez dit que l'une des choses que vous recherchez, c'était de susciter une prise de conscience nationale en matière d'éducation — ce que je peux certainement comprendre. Je crois même que vous avez dit aussi « au niveau international ». En quoi cela peut-il être utile à nos peuples autochtones? Il est clair que nous devons faire quelque chose à l'échelle nationale, mais pouvez-vous expliquer en quoi une action internationale serait utile à nos peuples autochtones?

M. Buteau : Le CMEC, comme je le disais tout à l'heure, s'intéresse à la représentation du Canada relativement aux questions d'éducation. Je trouve très intéressant qu'il y ait des similitudes entre les préoccupations des peuples autochtones et les demandes des peuples autochtones en matière d'éducation à l'échelle internationale. On constate des points communs dans les besoins des Premières nations à l'échelle internationale. Nous pouvons aussi glaner des idées de pratiques exemplaires d'autres pays.

Senator Campbell: With respect to successes that have taken place also, I would imagine?

Mr. Buteau: Yes.

Senator Peterson: Thank you for your presentation. I have a couple of questions with respect to funding. Do you track the comparison between federal funding and provincial funding, whether it is matched?

Mr. Buteau: The figure I have here comes from the Assembly of First Nations. At this moment, the Assembly of First Nations estimates that there is a \$3,000 gap between the funding per student in reserve schools and the funding per student in provincial-territorial schools. Provinces and territories are spending an average of \$3,000 more per student than the federal government spends per student on First Nations schools.

Senator Peterson: It says here that the majority of INAC support comes through programs and assists approximately 23,000 eligible students. The Canadian Association of University Students visited my office a month and a half ago. They indicated to me that there were 13,000 First Nations students who could not obtain post-secondary education because there was no support available to them.

The 23,000 eligible students — is that because the money ran out? It certainly cannot be because they ran out of students. How do they do it? They talk about \$314 million that INAC has proposed for post-secondary education.

Mr. Buteau: According to the Assembly of First Nations report, because the increases were capped at 2 per cent, there was no money available for all eligible students.

Senator Peterson: In other words, they ran out of money before they ran out of students to help?

Mr. Buteau: Basically, that would be a good way to summarize it.

[Translation]

Senator Brazeau: Welcome and thank you for your presentation. Could you elaborate on the concrete results of the summit? What are CMEC's future commitments regarding Aboriginal education?

I have participated in a number of summits on various topics such as health, education and economic development. Very often, they are costly affairs without any follow-up to establish where things stand, whether any progress has been made and which concrete measures will be put forward.

Has CMEC confirmed that it will hold a second summit? Has it made any commitments to that end?

Mr. Buteau: At this time, we have not made any commitments to hold a second summit. We are considering possibly hosting a summit on best practices in Aboriginal education. The main outcome of the summit was hearing the concerns voiced by

Le sénateur Campbell : En ce qui concerne les réalisations passées aussi, je suppose?

M. Buteau : Oui.

Le sénateur Peterson : Je vous remercie pour votre présentation. J'ai quelques questions sur le financement. Est-ce que vous faites un suivi de la comparaison entre le financement fédéral et provincial, s'il est équivalent?

M. Buteau : Les chiffres que j'ai ici viennent de l'Assemblée des Premières Nations. Actuellement, l'Assemblée estime qu'il y a un écart de 3 000 \$ entre le financement par étudiant dans les écoles des réserves et le financement par étudiant dans les écoles provinciales et territoriales. Les provinces et territoires dépensent en moyenne 3 000 \$ de plus par étudiant que le gouvernement fédéral n'en dépense par étudiant dans les écoles des Premières nations.

Le sénateur Peterson : Je lis ici que la plus grande partie du soutien d'AINC est fournie au moyen de programmes et appuie environ 23 000 étudiants admissibles. Des représentants de l'Association canadienne des étudiants d'université m'ont rendu visite à mon bureau il y a un mois et demi. Ils m'ont dit qu'il y avait 13 000 étudiants des Premières nations qui ne pouvaient faire d'études postsecondaires parce qu'il n'y avait aucune mesure de soutien pour eux.

Les 23 000 étudiants admissibles — est-ce c'est parce qu'on a manqué d'argent? Ça ne peut certainement pas être parce qu'on a manqué d'étudiants. Comment font-ils? Ils parlent de 314 millions de dollars qu'a proposés AINC pour l'éducation postsecondaire.

M. Buteau : D'après le rapport de l'Assemblée des Premières Nations, comme les augmentations ont été plafonnées à 2 p. 100, il n'y avait pas assez d'argent pour tous les étudiants admissibles.

Le sénateur Peterson : Autrement dit, il leur a manqué d'argent avant de manquer d'étudiants à aider?

M. Buteau : Ce serait une bonne façon de résumer la situation.

[Français]

Le sénateur Brazeau : Je vous souhaite la bienvenue et vous remercie de votre présentation. Pourriez-vous élaborer sur les résultats concrets qui ressortent du sommet? Quels sont les engagements futurs du conseil des ministres à l'égard de l'éducation pour les Autochtones?

J'ai participé à plusieurs sommets sur différentes questions incluant la santé, l'éducation et le développement économique. Très souvent, ce sont des occasions assez dispendieuses et il n'y a jamais de suivi permettant de savoir où sont rendues les choses, s'il y a eu du progrès et quelles seront les mesures concrètes qui seront mises de l'avant.

Le Conseil a-t-il confirmé la tenue d'un deuxième sommet? A-t-il pris des engagements?

M. Buteau : Présentement, nous n'avons pas encore d'engagement quant à un deuxième sommet. Nous considérons peut-être tenir un sommet sur les meilleures pratiques en éducation autochtone. Le grand résultat du sommet a été

Aboriginal organizations. This gave ministers confirmation that a number of initiatives undertaken by ministries of education were indeed working well.

Even though First Nations' education is under federal jurisdiction, we know that Aboriginal students attend a number of provincial and territorial schools and that we need to improve the services provided to Aboriginal learners in some provinces. We are already doing a great deal to enhance the Aboriginal perspective in curriculum. In a number of provinces, they also discuss the Aboriginal perspective with all students.

The issue of the gap between federal funding and provincial and territorial funding was raised. Minister Lamrock has already met with Chuck Strahl, Minister of Indian Affairs and Northern Development. The concept of building partnerships and learning more about the areas where we need to increase partner collaboration shows that we have already made progress.

Senator Brazeau: One of the biggest problems is jurisdiction, something we rarely discuss. Aboriginals who live on reserve and Inuit fall under federal jurisdiction.

However, Metis people, and Non-Status and Status Indians living off reserve fall under provincial jurisdiction.

Whether we agree with that division or not, my intention is not to start a debate on the issue but to point out that all it does is contribute to the problem, especially in terms of funding. Before we can determine whether the funding is sufficient, it would be a good idea to know how much the federal government spends on education for Aboriginals who live on reserve. Likewise, it would be interesting to know how much provincial governments spend on education for Aboriginals who live off reserve. All too often, these people are forgotten.

Aboriginals who live off reserve could help to develop curriculum and study the issue of program development for those on reserve. Clearly, the issue of jurisdiction remains. We need to start by finding out how much the federal government spends. Then CMEC could study the issue. We could also invite Aboriginals living off reserve to take part in the process. The schools and infrastructure are already in place. Why not take advantage of these people in order to make the biggest impact?

Mr. Buteau: Let me make two comments. Talks are in progress between officials at Indian and Northern Affairs Canada, CMEC and ministers of education. The federal representatives are very interested in the curriculum and best practices in place at provincial and territorial schools.

d'entendre les organisations autochtones nous faire part de leurs inquiétudes. Les ministres ont ainsi obtenu la confirmation du bon fonctionnement de plusieurs initiatives des ministères de l'Éducation.

Évidemment, même si l'éducation des Premières nations est de juridiction fédérale, nous savons qu'il y a des élèves autochtones dans plusieurs écoles provinciales et territoriales, et qu'il y a des efforts à faire pour offrir de meilleurs services aux populations autochtones dans certaines provinces. Nous faisons déjà beaucoup pour rehausser la perspective autochtone dans les programmes d'étude. Dans plusieurs provinces, on parle aussi de la perspective autochtone pour l'ensemble des élèves.

La question de la différence entre le financement du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux a été soulevée. Le ministre Lamrock a déjà rencontré le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien, Chuck Strahl. L'idée d'établir des partenariats et une meilleure connaissance des endroits où il faut travailler davantage les partenariats montrent que nous avons déjà avancé.

Le sénateur Brazeau : Une des plus grandes problématiques est le champ de compétence et la juridiction. Il y a peu de discussions sur ces deux sujets. Le gouvernement fédéral a un champ de compétence pour les Autochtones qui vivent sur les réserves et les Inuits.

Tandis que le peuple métis, les Indiens non statués ainsi que les Indiens statués qui vivent hors réserve sont de compétence provinciale.

Que l'on souscrive à cette position, mon but n'est pas de tenir un débat sur la question. La situation ne fait que contribuer à la problématique surtout en termes de financement. Avant de savoir si le financement est suffisant, il serait bon de connaître les dépenses du gouvernement fédéral à l'éducation pour les Indiens vivant sur des réserves. Il serait intéressant aussi de connaître les dépenses des gouvernements provinciaux pour la population autochtone vivant hors réserves. Trop souvent ces gens sont oubliés.

La population vivant hors réserves pourrait contribuer au développement de curriculum et se pencher sur la question du développement des programmes pour les Autochtones vivant en réserves. Évidemment, la question de juridiction demeure. Il faudrait commencer par connaître quelles sont les dépenses du gouvernement fédéral. Ensuite, le Conseil de l'éducation pourrait se pencher sur la question. On pourrait aussi inviter les Autochtones vivant hors réserves à participer au processus. Les écoles et les infrastructures existent déjà. Pourquoi ne pas utiliser ces gens pour avoir le plus d'impact possible?

M. Buteau : Vous me permettrez deux commentaires. Des discussions sont en cours entre des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le CMEC et les ministres de l'Éducation. Les représentants du ministère fédéral sont très intéressés aux programmes d'études et aux meilleures pratiques dans les écoles provinciales et territoriales.

As you said, these are very complex issues. One of the difficulties is with respect to Aboriginal students living off reserve and especially urban populations. Through the data strategy, we at CMEC are trying to collect better data on Aboriginal students, mainly where they are and what the measures of success are. One of the biggest obstacles is self-identification. Finding data on Aboriginal learners and families who live off reserve is very hard. Aboriginal identification is not always reflected in data available through Statistics Canada or census data.

CMEC has recently received two research papers on the best methods to promote self-identification. While a number of challenges exist, we want to come up with a better strategy to address the problem. The task is a difficult one, but this will be the first step toward solving the problem you described.

Senator Brazeau: As I mentioned, a good starting point would be for both levels of government, federal and provincial, to be open and to indicate how much they spend on Aboriginal education.

[English]

Senator Hubley: I should like to talk about the gaps. When I looked at the 2001 statistics, I found that 16 per cent of Canadians aged 20 to 24 had not completed high school. Among Aboriginal Canadians of that same age group, 43 per cent had not attended high school. That is a big gap. Again, 20 per cent of non-Aboriginal Canadians between 25 and 65 had completed a university degree, while only 6 per cent of Aboriginal Canadians in the same category had completed university in 2001.

Let us look at 2006 for Aboriginal Canadians of the same age group. The percentage of those who had completely a university degree increased from 6 per cent to 8 per cent over the past five years. That is pretty slow progress. I have been looking at your *Learn Canada 2020*, which is 10 years away. Is the vision that you have for Aboriginal Canadians going to close that gap any faster?

What was the main barrier to learning faced by the Aboriginal students? Could you also comment on the underlying socio-economic factors that also impede student access? What educational strategies that may have been discussed at your summit, or best practices or vision, have been identified to help overcome these barriers?

Mr. Buteau: First, there is some hope in that, in the statistics you referred to, it was also found that among younger populations the rate of high-school graduation, as well as the rate of participation of Aboriginal students in post-secondary education, has increased. We will certainly work to close the gap towards 2020.

Comme vous disiez, ce sont des questions très complexes. Pour ce qui est des élèves autochtones hors réserves, et surtout des populations urbaines, une des difficultés est la suivante : au CMEC, à l'aide de la stratégie sur les données, nous tentons d'obtenir de meilleures données sur les élèves autochtones à savoir où sont-ils et quelles sont les mesures de succès. Un des obstacles majeurs est la question d'auto-identification. Il est très difficile de trouver des données sur les apprenants autochtones et les familles autochtones vivant hors réserves. Les données disponibles à Statistique Canada et les données de recensements ne reflètent pas toujours l'identification autochtone.

Récemment, nous avons reçu, au CMEC, deux rapports de recherche sur les meilleurs moyens de favoriser l'auto-identification. Plusieurs défis se posent. Toutefois, nous voulons développer une meilleure stratégie pour résoudre le problème. La tâche est difficile, ceci constituera la première étape à la résolution du problème que vous avez présenté.

Le sénateur Brazeau : Comme je l'ai mentionné, le point de départ serait pour les deux paliers du gouvernement, soit fédéral et provincial, de faire preuve d'ouverture et d'indiquer leurs dépenses en éducation aux Autochtones.

[Traduction]

Le sénateur Hubley : J'aimerais parler des écarts. Quand j'ai regardé les statistiques de 2001, j'ai constaté que 16 p. 100 des Canadiens âgés de 20 à 24 ans n'avaient pas achevé leurs études secondaires. Parmi les Canadiens autochtones de ce même groupe d'âge, 43 p. 100 n'avaient pas fréquenté l'école secondaire. C'est un écart énorme. De plus, 20 p. 100 de Canadiens non autochtones âgés de 25 à 65 ans étaient titulaires d'un diplôme universitaire, alors que seulement 6 p. 100 de Canadiens autochtones de la même catégorie avaient achevé des études universitaires en 2001.

Voyons maintenant les statistiques pour les Canadiens autochtones de ce même groupe d'âge pour 2006. Le pourcentage de ceux qui avaient obtenu un diplôme universitaire avait augmenté de 6 à 8 p. 100 depuis cinq ans. C'est un progrès assez faible. J'ai examiné votre document intitulé *L'éducation au Canada — Horizon 2020*, soit dans 10 ans. Est-ce que la vision que vous avez pour les Canadiens autochtones permettra de combler cet écart plus rapidement?

Quel a été le principal obstacle à l'apprentissage pour les étudiants autochtones? Pourriez-vous aussi parler des facteurs socioéconomiques sous-jacents qui entravent l'accès des étudiants? Quelles stratégies d'éducation dont vous avez pu discuter à votre sommet, ou encore pratiques exemplaires ou visions, ont été cernées pour contribuer à surmonter ces obstacles?

M. Buteau : Tout d'abord, nous voyons une lueur d'espoir dans le fait que dans les statistiques dont vous avez parlé, on a aussi constaté que parmi les plus jeunes, le taux d'achèvement des études secondaires, de même que le taux de participation des étudiants autochtones à l'éducation postsecondaire, ont augmenté. Nous allons certainement nous efforcer de combler l'écart d'ici à 2020.

A number of best practices are already in place in some provinces and territories. At the post-secondary level, we rely on the efforts of independent university institutions and colleges, but there are a lot of best practices in, for example, providing daycare for Aboriginal students. There are efforts in many provinces and territories in helping young mothers access university just by providing daycare.

Also, there is an emphasis in some universities on making native studies courses compulsory in many programs, both to enhance the awareness of all students and to better meet the needs of Aboriginal students.

It will be a challenge, but we believe that in many provinces and territories there are already measures in place. Continuing both to establish partnerships and to share practices — by implementing such practices in all provinces and territories in more institutions — will help.

Senator Lovelace Nicholas: Mr. Buteau, you mentioned that committee members have expressed a desire to study Aboriginal education. Are there any Aboriginal members in this Aboriginal summit?

Mr. Buteau: I believe the current Minister of Education for the Northwest Territories is Aboriginal. At the summit, we invited leaders of Aboriginal organizations, and the level of participants was very high.

Senator Lovelace Nicholas: That is good to hear.

I have noticed in my community that First Nations have been asking for meetings with INAC to solve the problem about the schools. The schools are in such poor condition. Did anyone visit these First Nations facilities?

Mr. Buteau: If you allow me to go back to your original question, I might add that at CMEC, since September, we have had an Aboriginal education coordinator, Christy Bressette, who is First Nations from the Sarnia region. We have also established an Aboriginal education working group that groups officials working in Aboriginal education in all provinces and territories. We do have committees that have great expertise in Aboriginal education.

In terms of meeting with INAC, one of the goals of the summit was to convene all partners, including the federal government. There are more conversations taking place with INAC right now. We are working at the public-servant level with officials at INAC and we are certainly supporting the demands of First Nations to have more communication with INAC. Again, one of the goals of the summit was to convene all partners, and CMEC ministers were certainly supportive of helping First Nations and meeting with INAC officials.

Plusieurs pratiques exemplaires sont aussi en vigueur dans certaines provinces et certains territoires. Au niveau postsecondaire, nous nous fions aux efforts de collèges et d'institutions universitaires indépendants, mais il y a beaucoup de pratiques exemplaires au plan, par exemple, de l'offre de services de garderie aux étudiantes autochtones. Bien des provinces et territoires déploient des efforts pour aider les jeunes mères à accéder aux études universitaires, rien qu'en leur offrant des services de garderie.

De plus, certaines universités insistent pour que les études autochtones soient un cours obligatoire dans bien des programmes, tant pour sensibiliser tous les étudiants que pour mieux répondre aux besoins des étudiants autochtones.

Ce sera un défi, mais nous pensons que dans bien des provinces et territoires, des mesures sont déjà en place. Il sera utile de continuer tant de conclure des partenariats que de répandre les pratiques exemplaires — en mettant en œuvre ces pratiques dans toutes les provinces et tous les territoires, dans plus d'institutions.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Monsieur Buteau, vous avez parlé de membres de comités qui ont exprimé le désir de se pencher sur l'éducation des Autochtones. Y avait-il des membres autochtones à ce sommet sur les Autochtones?

M. Buteau : Je crois que l'actuel ministre de l'Éducation des Territoires du Nord-Ouest est autochtone. Nous avons invité au sommet des leaders d'organisations autochtones, et le niveau de participation a été très élevé.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je suis heureux de l'entendre.

J'ai remarqué dans ma collectivité que les Premières nations demandent de rencontrer des fonctionnaires d'AINC pour résoudre les problèmes des écoles. Celles-ci sont dans un si piètre état. Est-ce que quelqu'un est allé visiter ces installations des Premières nations?

M. Buteau : Si vous me le permettez, je reviendrai à votre question originale. Je pourrais ajouter qu'au CMEC, depuis septembre, nous avons une coordonnatrice de l'éducation des Autochtones, Christy Bressette, qui est une Autochtone de la région de Sarnia. Nous avons aussi mis sur pied un groupe de travail sur l'éducation des Autochtones qui regroupe des fonctionnaires qui travaillent dans le domaine de l'éducation des Autochtones dans toutes les provinces et les territoires. Nous avons des comités qui ont une grande expertise de l'éducation des Autochtones.

Pour ce qui est de rencontrer les représentants d'AINC, l'un des buts du sommet était de réunir tous les partenaires, dont le gouvernement fédéral. Le dialogue se poursuit avec AINC en ce moment même. Nous travaillons, au niveau des fonctionnaires, avec des représentants d'AINC et nous appuyons certainement les demandes des Premières nations visant à ce qu'il y ait plus de communications avec AINC. Je répète que l'un des buts du sommet était de réunir tous les partenaires, et les ministres du CMEC étaient certainement prêts à aider les Premières nations et à rencontrer des fonctionnaires d'AINC.

Senator Lovelace Nicholas: I think the core of the problem is that the people in this situation, who are the grassroots people, should be contacted.

Racism has often been identified as a barrier for learning. What are the strategies, policies and programs implemented by provincial and territorial governments to address this issue?

Mr. Buteau: At this moment, as programs of studies are revised, there is more of an emphasis on Aboriginal perspectives.

In Western Canada, there is a common curriculum framework in social studies that has integrated Aboriginal perspectives. From that curriculum framework, provinces that are members of the Western and Northern Canadian Protocol are building their program based on these frameworks, which means that there is more of an emphasis on the perspectives of Aboriginal peoples in programs of studies.

There are currently more courses being developed in all provinces and territories, and there is an effort to enhance Aboriginal perspectives, especially in the areas of the humanities, social studies and history.

There has been an emphasis in the past few years on a safe and caring schools initiative, where the problems present at the school level have been identified. Issues of racism were profiled. Provinces and territories in the safe and caring schools initiative work with a positive point of view towards enhancing understanding of one another. Through these changes and programs of study, I believe this understanding is occurring.

As I mentioned, CMEC works mainly on issues of common interest. In order to have a pan-Canadian initiative, we need to have consensus. Even though issues of programs of studies are not always part of the CMEC project, the CMEC project has built on current initiatives that are taken at the provincial-territorial level. We believe Canada's education system is responsive to local needs thanks to the provincial and territorial jurisdictions. At this moment, in each province and territory, there is a keen desire to enhance Aboriginal perspectives for all students, which in the long run will lead to a better understanding and will help in eliminating racism.

Senator Lovelace Nicholas: That is a good start, but much of it comes from the non-Aboriginal teachers as well.

Senator Sibbeston: I should like to ask, Mr. Buteau, whether the Council of Ministers of Education, Canada, and such officials dealt with the matter of Aboriginal education, recognizing the distinction of Aboriginal people where the Aboriginal languages and culture is still very strong.

I bring to mind the Inuit people in the Arctic, or the Dene, and other groups of Aboriginal people, particularly in the northern parts of the provinces, where they have not been in contact with civilization, as we know it, in the south. I am speaking of places where Aboriginal languages are still commonly used and where

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je pense que le nœud du problème, c'est que ceux avec qui il faudrait parler, ce sont les gens qui sont dans cette situation, qui sont sur le terrain.

Le racisme a souvent été montré du doigt comme un obstacle à l'apprentissage. Quels programmes, stratégies et politiques les gouvernements provinciaux et territoriaux ont-ils mis en œuvre pour contrer ce problème?

M. Buteau : En ce moment, comme les programmes d'études sont en pleine révision, on met plus l'accent sur les perspectives autochtones.

Dans l'Ouest du Canada, il y a un cadre d'enseignement commun en études sociales qui a intégré les perspectives autochtones. À partir de ce cadre, les provinces membres du Protocole de l'Ouest et du Nord canadiens établissent le programme, ce qui signifie qu'ils mettent plus l'accent sur les perspectives des peuples autochtones dans les programmes d'études.

Actuellement, d'autres cours sont en voie de préparation dans toutes les provinces et les territoires, et un effort est fait pour mettre en valeur les perspectives autochtones, particulièrement dans les domaines des sciences humaines et sociales et de l'histoire.

Depuis quelques années, on met l'accent sur l'initiative des écoles sûres et bienveillantes qui a permis de circonscrire les problèmes existant dans l'école. Les problèmes de racisme ont été recensés. Les provinces et territoires participant à l'initiative des écoles sûres et bienveillantes travaillent dans une optique positive, dans le but d'une meilleure compréhension mutuelle. Grâce à ces changements et ces programmes d'études, je pense que cette compréhension s'améliore.

Comme je l'ai dit, le CMEC travaille surtout sur les questions d'intérêt commun. Pour avoir une initiative pancanadienne, il faut un consensus. Même si les enjeux que présentent les programmes d'études ne relèvent pas toujours du projet du CMEC, celui-ci a pris appui sur des initiatives en cours à l'échelon provincial et territorial. Nous pensons que le système d'éducation du Canada est sensible aux besoins locaux grâce aux compétences provinciales et territoriales. Actuellement, dans chaque province et territoire, on sent le désir réel de mettre en valeur les perspectives autochtones pour tous les étudiants, ce qui, à long terme, permettra de mieux comprendre et d'éliminer le racisme.

Le sénateur Lovelace Nicholas : C'est un bon début, mais c'est en grande partie l'affaire des enseignants non autochtones aussi.

Le sénateur Sibbeston : J'aimerais demander, monsieur Buteau, si le Conseil des ministres de l'Éducation, le Canada et d'autres fonctionnaires ont traité de la question de l'éducation des Autochtones en reconnaissant la distinction des peuples autochtones alors que les langues et la culture des Autochtones sont encore très fortes.

Je fais allusion au peuple inuit de l'Arctique ou aux Dénés et autres groupes d'Autochtones, particulièrement dans les régions du Nord des provinces, qui n'ont pas été en contact avec la civilisation telle que nous la connaissons, au Sud. Je parle d'endroits où les langues autochtones sont encore utilisées

education then involves educating the people and trying to bring an emerging people into the Canadian system. The question is whether you educate the Aboriginal people in their languages or whether there is a combined process.

Was that issue dealt with by CMEC and others at the summit?

Mr. Buteau: We have heard from many Aboriginal organizations that the issue of language is integral to enhancing Aboriginal success and that there needs to be better recognition and more of an emphasis on Aboriginal languages.

In Nunavut, of course, the official language is Inuktitut. At this moment, I believe the program of studies in Nunavut for all students makes a course in Inuktitut compulsory. In terms of provincial-territorial K-to-12 schools for all students, there is an emphasis more and more on the learning of second languages in many provinces and territories, and more and more you see Aboriginal languages being offered as an option to all students. I am thinking of Alberta, where courses in Blackfoot and Cree are available for all students in some schools.

We have heard about the importance of language and efforts are being made in many provinces and territories.

Senator Sibbeston: I appreciate what you say. Teaching and having courses in the Aboriginal languages is one thing. That is probably the case where either English or French is the common or main language in a school, the language in which people are being taught. However, I am talking of a situation, for example, in the North, where there are Aboriginal people who do not know a word of English — and probably not French, because French is not often spoken in the North. That situation is totally different from the normal situation you would have in the south.

Speaking of Nunavut, it has been a separate territory now for 10 years. As the chair said at the outset of this meeting, today is Nunavut's birthday. As part of the land settlement, the Inuit people hoped that, in time, enough people would be educated from amongst their population — 85 percent are Inuit people and 15 per cent are non-native people — such that the public service in the territory would be representative of its population.

In 2005 and 2006, this was not the case, so Thomas Berger was engaged to look at the situation in the North. He concluded that the system they had on the ground, where Inuktitut was the language of teaching for the first three or four grades, and then a complete switch to English, did not work. In his report, Judge Berger says that the only solution is to provide a bilingual system that works.

As a result, Inuktitut is used until Grade 3 or 4, but after that both English and Inuktitut are used to educate the children. That issue is unique and specialized, as opposed to the issue of educating Aboriginal people in the south, predominantly in either English or French.

couramment et où l'éducation entend l'éducation du peuple et l'intégration d'un peuple émergent dans le système canadien. La question est de savoir si on enseigne aux peuples autochtones dans leur langue, ou s'il y a un processus combiné.

Est-ce que le CMEC en a parlé, et d'autres, lors du sommet?

M. Buteau : Nous avons entendu bien des organisations autochtones dire que la question de la langue est un élément intrinsèque d'une meilleure réussite des Autochtones et qu'il faut mieux reconnaître les langues autochtones et mieux mettre l'accent sur elles.

Au Nunavut, on sait que la langue officielle est l'inuktitut. En ce moment, je pense que le programme d'études au Nunavut pour tous les étudiants comporte un cours obligatoire d'inuktitut. En ce qui concerne les écoles provinciales et territoriales de la maternelle à la douzième année pour tous les étudiants, on met de plus en plus l'accent sur l'apprentissage de langues secondes dans bien des provinces et territoires, et de plus en plus, on va proposer l'étude de langues autochtones. Je pense à l'Alberta, où des cours sont offerts à tous les étudiants, dans certaines écoles, en langues blackfoot et cree.

Nous avons entendu parler de l'importance de la langue et bien des provinces et territoires déploient des efforts en ce sens.

Le sénateur Sibbeston : Je comprends ce que vous dites. L'enseignement et l'offre de cours en langues autochtones est une chose. C'est probablement le cas là quand l'anglais ou le français est la langue courante ou la principale langue dans une école, la langue d'enseignement. Cependant, je parle d'une situation, par exemple, dans le Nord, où des Autochtones ne parlent pas un mot d'anglais — et probablement pas un mot de français non plus, parce qu'on ne parle pas beaucoup le français dans le Nord. Cette situation est tout à fait différente de la situation normale qu'on aurait au Sud.

À propos du Nunavut, c'est un territoire distinct depuis maintenant dix ans. Comme l'a dit le président au début de la réunion, c'est aujourd'hui l'anniversaire du Nunavut. Dans le cadre du règlement de la revendication territoriale, le peuple inuit avait espéré qu'à un moment donné, il y aurait suffisamment de membres de la population qui seraient instruits — 85 p. 100 sont Inuits et 15 p. 100 sont des non-Autochtones — pour que la composition de la fonction publique du territoire puisse être représentative de sa population.

En 2005 et 2006, ce n'était pas le cas, alors on a chargé Thomas Berger d'examiner la situation dans le Nord. Il a conclu que le système qu'ils avaient là-bas, où pendant les trois ou quatre premières années de scolarité l'inuktitut était la langue d'enseignement, puis il y avait une volte-face complète à l'anglais, n'était pas efficace. Dans son rapport, le juge Berger a dit que la seule solution était de créer un système bilingue qui serait efficace.

Donc, l'inuktitut est parlé jusqu'en troisième ou quatrième année, mais après, l'enseignement se fait à la fois en inuktitut et en anglais. Cet enjeu est unique et particulier, comparativement à celui de l'éducation des peuples autochtones dans le Sud, principalement en anglais ou en français.

We need to make the distinction that there are two unique situations — Aboriginal people who come to the school and only speak their Aboriginal language versus those who know some of their Aboriginal language but are being taught in English or French.

Mr. Buteau: That is an area that the Northwest Territories, Yukon and Nunavut are working on. At the summit, we heard about the importance of Aboriginal languages. Those are definitely strategies that will be explored. I appreciate your comments.

Senator Dyck: Where do we start? Report after report has told us about attainment levels of Aboriginal people. It is heartening to see that CMEC has chosen this as a priority area. You have identified areas where work must be done.

If you were to start, what would be the most important place to start? If you take that first step, to which area would you go?

Mr. Buteau: At this moment, we are working currently on our three priorities. We have done quite a bit of work. As was mentioned, the first of the three priorities of the CMEC Aboriginal Education Action Plan is best practices in Aboriginal education in K-to-12 schools. We have a database of best practices from all provinces and territories that we will launch soon. We will help with that. On teacher training, we also have a literature review on best practices in teacher training. We are working on these areas now.

Senator Dyck: When you talk about teacher training, are you talking about increasing the number of Aboriginal teachers or are you talking about training teachers to be knowledgeable in cross-cultural issues?

Mr. Buteau: We are talking about and working on both.

Senator Dyck: In terms of best practices, do you have a sense of which area of the country has the best schools in closing the gaps in education?

Mr. Buteau: At this moment, I would not comment on where the best schools are. Every CMEC project has a lead jurisdiction. The jurisdiction that has taken leadership on best practices is Nunavut. For teacher-training practices, we have co-leadership between the Yukon and Saskatchewan.

Senator Dyck: In Saskatchewan, since the 1970s there have been band-controlled schools on reserves. One would think that, in Saskatchewan, we have probably achieved a better level of education on-reserve than in provinces where there has not been a similar degree of band control. With band control, there is more likely to be more Aboriginal teachers and more content inclusive of Aboriginal history and language, et cetera.

Nous devons faire la distinction et comprendre qu'il y a deux situations uniques — les peuples autochtones qui arrivent à leur école ne parlant que leur langue autochtone, et ceux qui connaissent leur langue autochtone en partie, mais qui sont instruits en anglais ou en français.

M. Buteau : C'est un aspect sur lequel travaillent les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut. Au sommet, on nous a parlé de l'importance des langues autochtones. Ce sont de toute évidence des stratégies qui seront étudiées. J'apprécie vos commentaires.

Le sénateur Dyck : Par où commencer? Les rapports, l'un après l'autre, nous ont parlé des niveaux de rendement des peuples autochtones. Il est réconfortant de voir que le CMEC a choisi d'en faire une priorité. Vous avez cerné des aspects sur lesquels du travail doit être fait.

Si vous deviez entamer une démarche, par où serait-il, selon vous, le plus important de commencer? Si vous faites ce premier pas, sur quel plan est-ce que ce serait?

M. Buteau : En ce moment, nous travaillons sur nos trois priorités. Nous avons déjà abattu pas mal de travail. Comme on l'a déjà dit, la première des trois priorités du plan d'action en matière d'éducation des Autochtones du CMEC porte sur les pratiques exemplaires d'éducation des Autochtones dans les écoles, de la maternelle à la 12^e année. Nous devons lancer bientôt une base de données sur les pratiques exemplaires de toutes les provinces et les territoires. Nous appuierons cette démarche. Pour ce qui est de la formation des enseignants, un examen est aussi fait de la documentation sur les pratiques exemplaires en matière de formation des enseignants. Nous travaillons sur ces aspects en ce moment.

Le sénateur Dyck : Quand vous parlez de formation des enseignants, s'agit-il d'augmenter le nombre d'enseignants autochtones, ou encore de former des enseignants qui seraient au courant des enjeux interculturels?

M. Buteau : L'un et l'autre. Nous travaillons sur ces deux aspects.

Le sénateur Dyck : En ce qui concerne les pratiques exemplaires, avez-vous une idée de la région du pays où se trouvent les meilleures écoles pour refermer l'écart en matière d'éducation?

M. Buteau : En ce moment, je ne voudrais pas faire de commentaires sur où sont les meilleures écoles. Chaque projet du CMEC a une compétence dirigeante. La compétence qui a pris la direction des pratiques exemplaires est le Nunavut. Pour les pratiques de formation des enseignants, le leadership est assuré conjointement par le Yukon et la Saskatchewan.

Le sénateur Dyck : En Saskatchewan, depuis les années 1970, il y a des écoles dont la responsabilité est assumée par les bandes dans les réserves. On pourrait penser qu'en Saskatchewan, nous avons probablement atteint un meilleur niveau d'éducation dans les réserves que dans les provinces où il n'y a pas le même degré de contrôle des bandes. Avec le contrôle exercé par les bandes, il est plus probable qu'il y ait un plus grand nombre d'enseignants autochtones et que le contenu comporte plus d'histoire autochtone, de langues autochtones, et cetera.

Did you say that you were looking at post-secondary institutions?

Mr. Buteau: Yes.

Senator Dyck: Are you looking at the number of students and the attainment of Aboriginal students at non-Aboriginal post-secondary institutions?

Mr. Buteau: We are trying to collect data on all of those indicators. In many post-secondary institutions, there are now more courses offered on native studies. There are also teacher-training programs, including a compulsory course on the needs of Aboriginal students. At the University of Saskatchewan, all teachers who graduate have taken a course on the needs of Aboriginal students.

Senator Dyck: You mentioned the name of a body that is looking after collecting statistics on educational attainment levels of Aboriginal students.

Mr. Buteau: It is the Canadian Education Statistics Council, CESC. That body is a partnership between Statistics Canada and CMEC.

Senator Dyck: There is a large amount of data that could be collected. I have gone to the Statistics Canada website and calculated a lot of my own statistics, but there are many gaps. You identified self-identification as one of the issues. Could you expand a little more on what the barriers are in that regard?

Mr. Buteau: As I was saying, the two main issues are self-identification and the size of the statistical database. If we want to look at the needs of Aboriginal students as a whole in terms of education, we have to look at specific First Nations, Aboriginal populations, provinces and territories. The data sample is sometimes so small that it is very difficult to derive reliable statistics.

Senator Dyck: Is asking a student to self-identify permissible?

Mr. Buteau: It is a question that is being examined. There are different strategies to achieve that. At this moment, it is a very sensitive issue.

Senator Dyck: At the University of Saskatchewan, I do not know what was done, but to get around the human rights issue — you are not actually allowed to ask — something was done to be able to collect data about Aboriginal students.

Senator Lang: I agree with the previous speaker. There is report after report and not a lot changes. In a previous life, I was an education minister for four years. This sounds a little like déjà vu — unfortunately, it is now 30 years later.

Avez-vous dit examiner les établissements postsecondaires?

M. Buteau : Oui.

Le sénateur Dyck : Est-ce que vous examinez le nombre d'étudiants et le rendement des étudiants autochtones et non autochtones dans les établissements postsecondaires?

M. Buteau : Nous essayons de recueillir des données sur tous ces indicateurs. Bien des établissements d'enseignement postsecondaire offrent maintenant un plus grand nombre de cours d'études autochtones. Il y a aussi des programmes de formation des enseignants, dont un cours obligatoire sur les besoins des étudiants autochtones. À l'Université de la Saskatchewan, tous les enseignants qui reçoivent un diplôme ont suivi un cours sur les besoins des étudiants autochtones.

Le sénateur Dyck : Vous avez parlé d'un organe qui essaie de recueillir des statistiques sur les niveaux de rendement scolaire des étudiants autochtones.

M. Buteau : C'est le Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation, le CSCE. Cet organe est constitué en partenariat entre Statistique Canada et le CMEC.

Le sénateur Dyck : Il existe une bonne quantité de données qui pourraient être recueillies. Je suis allée voir le site Web de Statistique Canada et j'ai calculé une bonne quantité de mes propres statistiques, mais il y a de nombreuses lacunes. Vous avez parlé de l'auto-identification comme l'un des problèmes. Pourriez-vous expliquer un peu plus les obstacles que cela représente?

M. Buteau : Je disais que les deux principales difficultés sont l'auto-identification et la taille de la base de données statistiques. Si nous voulons analyser les besoins des étudiants autochtones en général en termes d'éducation, nous devons étudier des Premières Nations, des peuples autochtones, des provinces et des territoires particuliers. L'échantillon de données est parfois si restreint qu'il est très difficile d'en extraire des statistiques fiables.

Le sénateur Dyck : Est-ce qu'il est admissible de demander à un étudiant de s'auto-identifier?

M. Buteau : C'est une question qui est à l'étude. Il y a différentes stratégies pour y parvenir. Pour l'instant, c'est un enjeu assez délicat.

Le sénateur Dyck : Je ne sais pas comment ils ont fait à l'Université de la Saskatchewan, mais pour contourner la question des droits de la personne — on n'est pas, en fait, autorisés à poser la question —, quelque chose a été fait pour pouvoir recueillir les données sur les étudiants autochtones.

Le sénateur Lang : Je suis d'accord avec le sénateur Dick. On reçoit rapport sur rapport et on n'y trouve que peu de changement. Dans une vie antérieure, j'ai été ministre de l'Éducation pendant quatre ans. J'ai un peu une impression de déjà vu — malheureusement, cela fait déjà 30 ans.

My first question is on financing. I read this report. What it tells me is that the federal government should put up more money and then everything else will be taken care of. I do not know if I necessarily believe that, but that is the essence of what I have read here.

An INAC report states that 40 per cent of First Nations students living on-reserve attend provincial, federal or privately run schools while, the remaining 60 per cent attend on-reserve First Nations schools. The federal government funds these students directly through tuition agreements with provincial authorities. If it is costing the province \$10,000 per year to educate a student, is the federal government paying \$10,000 when a student from the reserve attends a provincial school?

Mr. Buteau: To answer this question, I would need to look at specific school boards and specific provincial governments. I do not know exactly what the practices are.

Senator Lang: It would be important to find that out, Mr. Chair. It would give us an idea what we are spending per student.

The Chair: It is something that we could ask our researchers to look at; and Mr. Buteau may be able to find some of this information. Combined, we may be able to get an answer on this, Senator Lang.

Senator Lang: My second question is about parental or band responsibilities. At this summit or at a future summit, I am concerned that there seems to be no discussion about parental or band responsibility in conjunction with the provincial and federal governments. One of the problems we face — and we might as well put it on the table — is that many of these children do not go to school having had breakfast. We then wonder why they cannot get through the school day.

There is a problem far beyond the education system. There is a problem within society of how we are coping with these children prior to school age and then once they get to school.

Did any part of the summit address parental responsibility and a way to encourage that responsibility?

Mr. Buteau: There was definitely discussion on the need for early childhood preparation, in helping students prepare for school. There was discussion on the need for more parental involvement.

In addition, further to the literacy forum that we held last year, the Pan-Canadian Interactive Literacy Forum, we heard a lot about the need to help all children be better prepared for school. This is an issue that is definitely taking the forefront.

Ma question concerne le financement. J'ai lu ce rapport. Ce qu'il me dit, c'est que le gouvernement fédéral devrait donner plus d'argent, et tout le reste se réglera. Je ne sais pas si je le crois nécessairement, mais c'est en gros ce que j'ai lu ici.

Un rapport d'AINC affirme que 40 p. 100 des étudiants des Premières nations vivant dans la réserve fréquentent des écoles provinciales, fédérales ou privées alors que les 60 p. 100 restants fréquentent des écoles des Premières nations dans les réserves. Le gouvernement fédéral finance ces étudiants directement au moyen d'accords conclus avec les instances provinciales sur les frais de scolarité. S'il en coûte 10 000 \$ par année à la province pour instruire un étudiant, est-ce que le gouvernement fédéral paie 10 000 \$ quand un étudiant d'une réserve fréquente une école provinciale?

M. Buteau : Pour répondre à cette question, il faudrait que j'examine des commissions scolaires particulières et des gouvernements provinciaux particuliers. Je ne connais pas exactement les pratiques en vigueur.

Le sénateur Lang : Il serait important, monsieur le président, de le savoir. Cela nous donnerait une idée de la dépense par étudiant.

Le président : Nous pourrions demander à nos attachés de recherche de se renseigner là-dessus; et peut-être M. Buteau pourrait-il trouver une partie de ces renseignements? Ensemble, nous pourrions être en mesure de trouver réponse à cette question, sénateur Lang.

Le sénateur Lang : Ma deuxième question concerne les responsabilités des parents ou des bandes. À ce sommet ou à un sommet futur, je crains qu'on ne parle pas assez de la responsabilité des parents ou des bandes en conjonction avec les gouvernements provinciaux et fédéraux. L'un des problèmes que nous avons — et autant en parler maintenant — c'est que bien de ces enfants ne prennent pas de petit-déjeuner avant d'aller à l'école. On se demande après pourquoi il leur est si difficile de faire leur journée d'école.

Il y a un problème qui dépasse de loin le système d'éducation. C'est un problème dans la société, celui de la manière dont nous composons avec ces enfants avant l'âge scolaire, et une fois qu'ils entrent à l'école.

Est-ce qu'il a le moins été question, à ce sommet, de la responsabilité des parents et des moyens de les encourager à assumer cette responsabilité?

M. Buteau : Il est certain qu'il a été question du besoin de préparation préscolaire, d'aider les jeunes à se préparer pour l'école. On a discuté de la nécessité d'une plus grande participation des parents.

De plus, à la suite du forum sur l'alphabétisation que nous avons tenu l'année dernière, le Forum interactif pancanadien sur la littératie et l'alphabétisation, nous avons beaucoup entendu parler de la nécessité d'aider tous les enfants à mieux se préparer pour l'école. C'est certainement une question qui prend la vedette.

Of course, the issue does not only involve education ministers; it also involves health ministers and ministers responsible for early childhood education. This is an issue that definitely has a larger profile now than compared to the past few years. We heard about it at the summit, and it is also an area where education ministers are keen to obtain more information and take more action on.

Senator Lang: I have a further follow-up question on statistics that the senator from Saskatchewan asked about. While each jurisdiction has responsibility for education, we see national statistics that, quite frankly, are outrageous. It is embarrassing for our country, and I feel badly for those young people.

The point was well made that, in Saskatchewan, you may be in a situation where that statistic might be 10 per cent or 11 per cent as opposed to some other area. That may indicate that Saskatchewan is doing some things better than other areas — and perhaps we could learn from them.

My question for your organization is whether you have thought about asking the various jurisdictions to provide a breakdown on their statistics, so that we can compare jurisdictions across the country, not with criticism in mind but to learn from various jurisdictions what we could or should be doing. If that is not done, what will we compare ourselves with?

Before I conclude, the senator from British Columbia asked about the Mi'kmaq Education Act — which is something different. It has been in existence for 10 years. We should be able to determine how their education standards compare to other children provincially, in this case students in the area of Nova Scotia.

Will you be asking for a breakdown from across the country, in order to determine what the statistics say from area to area?

Mr. Buteau: Within the work of the Canadian Education Statistics Council, we look at provincial-territorial data. One challenge in terms of comparing provinces and territories is that not all provinces and territories use common indicators. That is an area where CESC, especially with respect to the Aboriginal data of the committee, is focusing its efforts. The comparability of data across the country is not always obvious, which is also a challenge we are facing.

In terms of the sharing of best practices, that is something we do very well at CMEC. We have been focusing on Aboriginal education since 2005, and our Aboriginal education working group looks at such issues and is looking at trying to find where the best practices are. Through these conversations and pan-Canadian efforts that we have on three priorities, we will work towards better comparability and better programs overall. It is a long-term process, of course.

Bien entendu, cette question ne touche pas que les ministres de l'Éducation; elle concerne aussi les ministres de la Santé et les ministres responsables de l'éducation de la petite enfance. C'est réellement un enjeu qui est plus connu maintenant qu'il y a quelques années. Nous en avons entendu parler au sommet, et c'est aussi un aspect sur lequel les ministres de l'Éducation sont déterminés à obtenir plus de renseignements, et à faire plus.

Le sénateur Lang : J'ai d'autres questions, dans le même ordre d'idée, sur les statistiques auxquelles s'intéressait le sénateur de la Saskatchewan. Bien que chaque compétence assume la responsabilité de l'éducation, nous voyons des statistiques nationales qui, très franchement, sont choquantes. C'est un embarras pour notre pays, et j'ai de la peine pour ces jeunes.

On a bien compris qu'en Saskatchewan, vous pourriez être dans une situation où cette statistique pourrait être de 10 ou 11 p. 100, comparativement à d'autres régions. Cela pourrait être signe que la Saskatchewan fait certaines choses mieux que d'autres régions — et peut-être pourrions-nous en tirer des leçons.

La question que j'ai à poser à votre organisation, c'est si vous avez pensé à demander aux diverses compétences de fournir une ventilation de leurs statistiques, afin que nous puissions comparer les compétences dans tout le pays, non pas dans un but de critique, mais plutôt pour apprendre des diverses compétences de ce que nous pourrions ou devrions faire. Si ce n'est pas fait, à quoi pourrions-nous nous comparer?

Avant de terminer, le sénateur de la Colombie-Britannique a posé une question sur la Loi sur l'éducation des Micmacs — ce qui est différent. Elle a été promulguée il y a 10 ans. Nous devrions pouvoir déterminer en quoi les normes d'éducation sont comparables à celles touchant d'autres enfants à l'échelle provinciale, et dans ce cas-ci en Nouvelle-Écosse.

Allez-vous demander une ventilation des statistiques dans tout le pays, pour les analyser, d'une région à l'autre?

M. Buteau : Dans le cadre du travail que fait le Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation, nous examinons des données provinciales et territoriales. L'un des défis que présente la comparaison des provinces et territoires, c'est que les provinces et territoires n'ont pas d'indicateurs communs. C'est un aspect sur lequel CESC concentre ses efforts, particulièrement en ce qui concerne les données du comité sur les Autochtones. La comparabilité des données dans tout le pays n'est pas toujours chose évidente, ce qui présente aussi un défi pour nous.

Pour ce qui est de la mise en commun des pratiques exemplaires, nous y excellons, au CMEC. Nous nous concentrons depuis 2005 sur l'éducation des Autochtones, et notre groupe de travail sur l'éducation des Autochtones examine ces enjeux et cherche des moyens de cerner où ces pratiques exemplaires sont exercées. Ces échanges et les efforts que nous déployons à l'échelle pancanadienne relativement à ces trois priorités favoriseront une meilleure comparabilité et de meilleurs programmes dans l'ensemble. C'est bien entendu un processus de longue haleine.

Senator Lang: Do I take it that, if the political will is there, within the next year or so we will try to get a common denominator across the country so that we can obtain statistics that we can compare? Is that what you just explained?

Mr. Buteau: I would not want to put a one-year limit on it, but we are definitely working towards that goal.

Senator Raine: I wrote down something you said: In order to have a pan-Canadian solution, we need to have consensus.

I would suggest that, when it comes to First Nations, there are so many differences culturally and historically, from one side of our country and up to the North, that we cannot look at this as a blanket solution for everyone because there are so many unique situations. I like the thought that you are looking for best-case examples to spread around. I think that is the way to go.

At this point, is there any particular pocket around the country that is shining for what they are attaining right now?

Mr. Buteau: Currently, in all provinces and territories, there are efforts being made. We are not only looking at pan-Canadian solutions. You are absolutely right; in terms of Aboriginal education, we must look at local particular needs, which is why, at CMEC, when we talk about Aboriginal students, we are keen to always mention First Nations, Metis and Inuit. All provinces and territories have this as part of their practice.

I would say that Saskatchewan is the lead for the Aboriginal Education Action Plan. At this moment, we are seeing many good practices coming out of Saskatchewan. There are good practices in all provinces and territories; each region is keen to meet the needs of its local regional groups.

At the summit, we had an opportunity to visit a school in Saskatoon that is operated by the Catholic school board but is an Aboriginal high school. That was quite an inspirational visit.

All over the country you will find strong good practices. There are the agreements that were mentioned earlier in British Columbia and New Brunswick, and there is the agreement in Quebec. Aboriginal perspectives and programs of study throughout Western Canada are being enhanced. As a CMEC representative, I would have to mention each province and territory. There are good practices happening everywhere.

Senator Raine: I am personally encouraged by the interest in education from the First Nations people that I have met. There is a huge awareness that it is integral to future success.

I was very interested when you spoke about having access to education for young mothers by providing daycare as one of the areas you are looking at. Can you expand on that a little bit?

Le sénateur Lang : Dois-je comprendre que s'il y a la volonté politique, d'ici environ un an, nous essaierons de trouver un dénominateur commun dans tout le pays pour pouvoir obtenir des statistiques que nous pourrions comparer? Est-ce bien ce que vous venez de dire?

M. Buteau : Je ne voudrais pas y fixer de limite d'un an, mais il est certain que c'est le but que nous visons.

Le sénateur Raine : J'ai écrit quelque chose. Vous avez dit que pour trouver une solution pancanadienne, il faut un consensus.

Je vous dirais que quand il s'agit des Premières nations, il y a tellement de différences culturelles et historiques, d'un océan à l'autre et dans le Nord du pays, qu'on ne peut pas y voir une panacée pour tout le monde, parce qu'il y a tellement de situations uniques. J'aime à penser que vous cherchez les meilleurs exemples possible à répandre. Je pense que c'est ce qu'il faut faire.

Y a-t-il actuellement une région particulière du pays qui brille par ses exploits?

M. Buteau : Actuellement, des efforts sont déployés dans toutes les provinces et les territoires. Nous ne nous intéressons pas qu'aux solutions pancanadiennes. Vous avez tout à fait raison; en ce qui concerne l'éducation des Autochtones, nous devons examiner les besoins locaux particuliers, et c'est pourquoi, au CMEC, quand nous parlons d'étudiants autochtones, nous prenons toujours bien garde de mentionner les Premières nations, les Métis et les Inuits. Toutes les provinces et les territoires le font.

Je dirais que la Saskatchewan est le chef de file du plan d'action pour l'éducation des Autochtones. En ce moment, nous voyons bien des pratiques exemplaires émaner de la Saskatchewan. Il y a de bonnes pratiques dans toutes les provinces et tous les territoires; chaque région est résolue à répondre aux besoins de ses groupes régionaux locaux.

Au sommet, nous avons eu l'occasion de visiter une école de Saskatoon qui est dirigée par la commission scolaire catholique, mais qui est néanmoins une école secondaire autochtone. Cette visite a été des plus inspirantes.

Partout au pays, on trouvera de solides pratiques exemplaires. Il y a les ententes dont on a parlé plus tôt, en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, et il y a l'entente au Québec. Les perspectives et programmes d'études des Autochtones sont mis en valeur partout dans l'Ouest du Canada. En ma qualité de représentant du CMEC, il faudrait que je parle de chaque province et de chaque territoire. Il y a des pratiques exemplaires en vigueur partout.

Le sénateur Raine : Je suis personnellement encouragée par l'intérêt pour l'éducation qu'affichent les membres des Premières nations que j'ai rencontrés. C'est une énorme prise de conscience qui est déterminante pour le succès futur.

J'ai été très intéressée quand vous avez dit vous intéresser notamment à assurer l'accès des jeunes mères à l'éducation en leur offrant des services de garderie. Pourriez-vous vous expliquer?

Would you, at the same time as providing access to young mothers, be teaching them how to be involved with their child up to age 6? The earlier children can be exposed to education, especially from their mothers, the better off those children will be.

Mr. Buteau: Those are initiatives established at the level of post-secondary institutions, so I cannot comment from a CMEC perspective.

Senator Raine: You were not talking about young mothers obtaining their high-school education?

Mr. Buteau: No. I was talking about young mothers at the university level. In terms of young mothers at the high-school level, we are looking at an even more intricate situation, with provincial and territorial departments of education having different policies with regard to their school boards.

I am a former high-school teacher; I have seen such programs in some schools. However, at CMEC, we work at reaching consensus between 20 departments. Here we are looking at local high schools and local post-secondary institutions. Therefore, I cannot comment on your question from a CMEC perspective.

Senator Raine: Personally, this is an area where I think there is tremendous opportunity. Obviously, a young mother who is caring for her baby may — probably is, in fact — be missing out on her own education. If a young mother could obtain an education along with parenting skills, it could be very useful.

I have one final question. Has any thought been given to the Montessori program as perhaps providing a model that would be applicable to First Nations education?

Mr. Buteau: I have not heard about that specifically, especially issues in terms of programs of studies and programming. Provincial-territorial departments of education see this as an important area that needs to be responsive to local needs. From a CMEC perspective, issues of programming and study do not always take prominence.

The Chair: We have other business to conduct in camera, honourable senators, and we have a list of senators with questions on the second round.

Senator Campbell: I do not know whether you can answer this, Mr. Buteau. I clearly was labouring under misinformation. The research that was prepared for this committee refers to section 114 of the Indian Act — whereas I thought the federal government had to pay for the education of treaty First Nations people. In our notes it says that First Nations consider education to be a “treaty right” but that the federal government does not consider it a “legal obligation.” Do you know anything about this, or am I outside your sphere? If I am, I will take my question someplace else.

Est-ce qu'en même temps que vous offririez l'accès aux jeunes mères, vous leur enseigneriez à participer à l'éducation de leur enfant jusqu'à l'âge de six ans? Plus tôt les jeunes enfants sont exposés à l'éducation, particulièrement par leur mère, mieux cela vaut pour eux.

M. Buteau : Ce sont des initiatives mises en œuvre à l'échelon des institutions postsecondaires, alors je ne peux pas donner sur elles la perspective du CMEC.

Le sénateur Raine : Vous ne parliez pas des jeunes mères qui obtiennent leur diplôme d'études secondaires?

M. Buteau : Non. Je parlais de jeunes mères qui font des études universitaires. Pour les jeunes mères du niveau secondaire, la situation est encore plus complexe, les ministères provinciaux et territoriaux de l'Éducation ayant des politiques très différentes relativement en ce qui concerne leurs commissions scolaires.

J'ai moi-même été enseignant au secondaire; j'ai vu de ces programmes dans certaines écoles. Cependant, au CMEC, nous nous efforçons de parvenir à un consensus entre 20 ministères. Il s'agit ici des écoles secondaires locales et des établissements locaux d'enseignement postsecondaire. Je ne peux donc répondre à votre question selon la perspective du CMEC.

Le sénateur Raine : Personnellement, c'est un domaine qui, selon moi, présente d'énormes possibilités. De toute évidence, une jeune mère qui s'occupe de son bébé peut manquer la chance d'assurer sa propre éducation — en fait, elle la manque probablement. Si une jeune mère pouvait acquérir de l'instruction en même temps qu'elle acquiert des compétences de parent, ce serait très utile.

J'ai une dernière question. Est-ce qu'on a le moins pensé au programme Montessori comme modèle, peut-être, qui pourrait s'appliquer à l'éducation des Premières nations?

M. Buteau : Je n'en n'ai pas entendu parler particulièrement, surtout en ce qui concerne les programmes d'études et la programmation. Les ministères provinciaux et territoriaux de l'Éducation estiment que c'est un aspect important, qui doit répondre aux besoins locaux. Du point de vue du CMEC, les questions de programmation et d'études n'ont pas toujours préséance.

Le président : Nous avons d'autres questions à traiter à huis clos, honorables sénateurs, et j'ai ici une liste des sénateurs qui ont des questions à poser au deuxième tour.

Le sénateur Campbell : Je ne sais pas si vous pourrez me répondre, monsieur Buteau. Il est clair que j'ai été mal informé. La recherche qui a été préparée pour ce comité fait mention de l'article 114 de la Loi sur les Indiens — alors que je pensais que le gouvernement fédéral devait payer pour l'éducation des Premières nations visées par les traités. Dans nos notes, je lis que les Premières Nations considèrent l'éducation comme un « droit issu des traités », mais que le gouvernement fédéral ne la considère pas comme une « obligation légale ». Est-ce que vous en savez quelque chose, ou est-ce que je déborde de votre sphère de compétences? Si c'est le cas, je poserai ma question à quelqu'un d'autre.

I agree with Senator Brazeau. We know there is a \$3,000 gap between what the federal government spends on a First Nations student on a reserve and what provincial governments spend per student outside the reserve. It would seem to me the federal government is not paying the bill. I do not know whether that is true. Do you know?

Mr. Buteau: We know that many First Nations students live in urban settings and attend provincial-territorial schools and that, therefore, they are funded at the same level as every other student. Also, in many provinces and territories, as I mentioned, there is a desire to better meet the needs of Aboriginal students at the provincial-territorial schools.

Whether or not there is a funding issue of First Nations students on the part of the federal government, I believe the situation for Aboriginal students attending regular neighbourhood schools has improved considerably in the past few years.

Senator Raine: When I was a school trustee, we had children from a nearby reserve attending our high school. The federal government paid the per-student cost for those students, recognizing that there was no school tax being generated for them. That money went into the school board budget.

Senator Campbell: Did the students live on a reserve?

Senator Raine: They lived on reserve.

Senator Campbell: That is exactly what I am saying. The federal government pays for a student who lives on reserve to attend a provincial school; however, if the student does not live on a reserve, there is no funding.

Senator Raine: No, but the province gets the funding from the taxes it collects, the property taxes, regardless of whether an owner lives on the property or whether a tenant lives on the property.

Senator Campbell: I will not get into it. If you are on the reserve, you get paid. If you are off the reserve, you do not get paid. That is the bottom line, whether it comes from taxes or not.

I have to say that I agree with Senator Raine. I do not like the term "Aboriginal." It reminds me of a big basket of Aboriginal. I prefer the term "First Nations," because it denotes that there are differences. It is like saying that everyone in Europe is the same; everyone in Europe is not the same. The same is true for First Nations people. I really dislike the term "Aboriginal." I prefer the terms First Nations, Inuit, and Métis.

In Vancouver, when I meet a First Nations person who is off the reserve, I am careful not to refer to him or her as a Haida when the person is Squamish. It is like someone referring to me as a person of Irish descent when in fact I am of Scottish descent. Until we start realizing that and taking that into consideration

Je suis d'accord avec le sénateur Brazeau. Nous savons qu'il y a un écart de 3 000 \$ entre ce que le gouvernement fédéral dépense sur les étudiants des Premières nations qui vivent dans les réserves et ce que les gouvernements provinciaux dépensent par étudiant en dehors des réserves. Il me semble que le gouvernement fédéral ne paie pas sa part. Je ne sais pas si c'est vrai. Le savez-vous?

M. Buteau : Nous savons que bien des étudiants des Premières nations vivent dans un milieu urbain et fréquentent des écoles provinciales et territoriales et que, par conséquent, ils sont financés au même niveau que n'importe quel autre étudiant. De plus, dans bien des provinces et territoires, comme je l'ai dit, on a exprimé le désir de mieux répondre aux besoins des étudiants autochtones dans les écoles provinciales et territoriales.

Quant à l'existence d'un problème de financement des étudiants des Premières nations de la part du gouvernement fédéral, je pense que la situation des étudiants autochtones qui fréquentent des écoles de quartier ordinaires s'est nettement améliorée depuis quelques années.

Le sénateur Raine : Quand j'étais commissaire d'école, nous avions des enfants d'une réserve voisine dans notre école secondaire. Le gouvernement fédéral payait le tarif par étudiant pour ceux-là, reconnaissant qu'aucune taxe scolaire n'était générée pour eux. Cet argent allait dans le budget de la commission scolaire.

Le sénateur Campbell : Est-ce que les étudiants vivaient dans la réserve?

Le sénateur Raine : Ils vivaient dans la réserve.

Le sénateur Campbell : C'est exactement ce que je dis. Le gouvernement fédéral paie pour un étudiant qui vit dans une réserve afin qu'il fréquente une école provinciale; cependant, si l'étudiant ne vit pas dans la réserve, il n'y a pas de financement.

Le sénateur Raine : Non, mais la province obtient son financement au moyen des taxes qu'elle perçoit, les taxes foncières, que ce soit le propriétaire ou un locataire qui vive sur la propriété.

Le sénateur Campbell : Je n'entrerai pas dans ces détails. Si on vit dans la réserve, on paie pour nous. Si on ne vit pas dans la réserve, on ne paie pas pour nous, un point c'est tout, que cela vienne des taxes ou non.

Je dois dire que je suis d'accord avec le sénateur Raine. Je n'aime pas le terme « Autochtone ». Je préfère l'expression « Premières nations » parce qu'elle dénote l'existence de différences. C'est un peu comme si on disait que tout le monde est pareil en Europe; tout le monde n'est pas pareil en Europe. Il en est de même pour les peuples des Premières nations. Je n'aime vraiment pas le terme « Autochtone ». Je préfère les termes Premières nations, Inuit et Métis.

À Vancouver, quand je rencontre un membre d'une Première nation qui vit en dehors d'une réserve, je prends garde à ne pas dire que c'est un Haïda quand c'est un Squamish. C'est un peu comme si quelqu'un disait de moi que je suis de descendance irlandaise quand en fait je suis de descendance écossaise. Tant que

with our education, all the rest of it is gone. We take the religion, we take the language, we take people's social values, and then we expect to build them back up.

I think you are getting a bad rap here, by the way. We assume you are talking about a whole bunch of stuff that really is not here.

When I hear the word "consensual" in the context of a provincial government, I feel as though I have just taken a tranquilizer. It is that bad. I know what will come out of there will be pap for the masses, a little bit of something for everyone.

I commend you on what you are doing here, and I look forward to your reports. I know how difficult it is. We really have to get our head around First Nations and help them come back to where they once were, before we took it all away.

Senator Brazeau: Before I ask my question, I certainly invite anyone who has the information with respect to actual funding with respect to non-Aboriginal as compared to Aboriginals to please forward it, because I have not seen any concrete evidence that that is indeed the case. In any event, we can have that discussion in another arena.

Mr. Buteau, you mentioned best practices in your presentation. I believe I heard correctly earlier that you said that those would be published in some sort of report in the future.

Mr. Buteau: Yes. We are currently working on two reports of best practices. Best practices at the K-to-12 school level will be launched sometime in the year 2009. The other database we are looking at is best practices in teacher-training programs. That database identifies which teacher-training programs include a component that focuses on Aboriginal learners in those institutions, as well as best practices for all teachers in dealing with Aboriginal students. That will be launched closer to 2010.

Senator Brazeau: With respect to the summit that took place involving the Aboriginal leadership, what specifically did CMEC hear directly in terms of best practices in Aboriginal schools and education?

Mr. Buteau: This was not an area that was discussed at the summit. We heard concerns. In terms of best practices, since we had the work that had been previously done by departments of education with their regional Aboriginal organizations, those conversations did include what were best practices. At the summit, we were in a listening mode. We were not in a mode of, "Here is what are we doing for you;" we were clearly listening to what Aboriginal organizations had to say.

Senator Brazeau: Did you have concrete specifics as to what the best practices were?

nous ne commencerons pas à le comprendre et à en tenir compte dans l'éducation que nous offrons, rien d'autre ne tiendra. Nous prenons la religion, nous prenons la langue, nous prenons les valeurs sociales des gens, et nous nous attendons à pouvoir les reconstruire.

Je pense, en passant, que nous nous trompons sur vous, ici. Nous supposons que vous parlez de toutes sortes de choses dont en fait il n'est pas question.

Quand j'entends le mot « consensus » dans le contexte d'un gouvernement provincial, j'ai l'impression que je viens de prendre un calmant. C'est si terrible que cela. Je sais que ce qui ressortira de tout cela, c'est qu'il y aura un peu de tout pour tout le monde.

Je vous félicite pour ce que vous faites ici, et je suis impatiente de lire vos rapports. Je sais combien cela peut être difficile. Nous devons vraiment entamer une profonde réflexion sur les Premières nations et les aider à redevenir ce qu'ils ont déjà été, avant que nous leur ayons tout enlevé.

Le sénateur Brazeau : Avant de poser ma question, je tiens à inviter quiconque a les données sur le financement réel des non-Autochtones comparativement aux Autochtones à nous les faire parvenir, parce que je n'ai rien vu de tangible qui me prouve que c'est le cas. Quoi qu'il en soit, nous pourrions tenir ce débat sur une autre tribune.

Monsieur Buteau, vous avez parlé de pratiques exemplaires dans votre présentation. Je pense bien vous avoir entendu dire que celles-ci seraient publiées sous peu dans une espèce de rapport.

M. Buteau : Oui. Nous travaillons actuellement sur deux rapports de pratiques exemplaires. Les pratiques exemplaires au niveau de la maternelle à la 12^e année seront diffusées à un moment donné en 2009. L'autre base de données que nous préparons concerne les pratiques exemplaires dans les programmes de formation des enseignants. Cette base de données détermine lesquels de ces programmes ont une composante axée sur les élèves autochtones dans ces établissements, ainsi que les pratiques exemplaires pour tous les enseignants pour composer avec les étudiants autochtones. Celle-ci sera lancée plus près de 2010.

Le sénateur Brazeau : En ce qui concerne le sommet qui a eu lieu et auquel ont participé les dirigeants autochtones, qu'est-ce que le CMEC a entendu exactement, directement, en ce qui concerne les pratiques exemplaires dans les écoles autochtones et au sujet de l'éducation des Autochtones?

M. Buteau : Il n'en a pas été discuté au sommet. Nous avons entendu des préoccupations. Pour ce qui est des pratiques exemplaires, puisque nous avons le travail qu'avaient fait auparavant les ministères de l'Éducation avec leurs organisations autochtones régionales, ces entretiens ont porté entre autres sur les pratiques exemplaires. Au sommet, nous étions en mode d'écoute. Nous n'étions pas en mode « Voici ce que nous faisons pour vous »; il était clair que nous étions à l'écoute de ce qu'avaient à dire les organisations autochtones.

Le sénateur Brazeau : Aviez-vous des précisions concrètes sur la nature des pratiques exemplaires?

Mr. Buteau: Again, the best practices that have been collected will be launched, and all participants are aware in their communities of what works. Those are collections of practices already in place.

Senator Brazeau: Is the council doing anything to involve Aboriginal experts in the field of education, such as educators, principals, what not, to attempt to bring them to the table to fast-track the discussion? From my limited experience, when one has a toothache and is looking for a dentist, he or she should not call an electrician. Involving Aboriginal experts is a way to fast-track the discussions, to get some solutions on the table, as opposed to having a forum where, too often, we hear a lot about the challenges and barriers and problems — which are important. Nevertheless, the focus needs to be on solutions as to how we move ahead, get the results and ensure that the statistics are better in the Aboriginal favour.

Mr. Buteau: This is clearly something that we have in mind. When we first were planning for the summit, we knew that if we had 218 people at the table for a high-level political meeting, that a practitioners' summit would have to be at the next stage. We knew that those were the two areas on which we would have to work. We have to work at bringing together political leaders and then we have to bring together practitioners in the field.

The first stage of the summit was the political level. We are now looking at the feasibility of having a practitioners' summit. It is clearly in our planning.

Senator Lovelace Nicholas: I understand that the First Nations leaders wanted to speak at the summit but that there was a debate as to whether they would be allowed to speak. Why is this?

Mr. Buteau: CMEC, as I was saying, is a body for pan-Canadian collaboration and is the best body to enter into a conversation with the five national Aboriginal organizations and the federal government. In the first stages of the thinking of the summit, we thought this was the level at which the CMEC would best work. However, it clearly emerged that there was a need from all provincial and territorial ministers to involve their regional organizations. We have quite a few representatives.

Then it became an issue of logistics. If we have 218 people at the summit, what is the best way for everyone to have the opportunity to express themselves? I can assure senators that all regional Aboriginal organizations had the chance to express their ideas.

The concerns expressed were in the initial logistics planning. We had to simply find room on the agenda for all participants to have a chance to express themselves. I can assure you that we did find ways and that everyone was indeed heard.

M. Buteau : Je répète que les pratiques exemplaires que nous avons recueillies seront diffusées, et tous les intéressés sont au courant, dans leurs communautés de ce qui est efficace. Ce sont des recueils de pratiques déjà en vigueur.

Le sénateur Brazeau : Est-ce que le conseil fait quoi que ce soit pour faire participer les experts autochtones dans le domaine de l'éducation, comme les éducateurs, les directeurs d'école, et qui d'autres encore, pour tenter de les amener à la table dans le but d'accélérer le dialogue? D'après mon expérience très limitée, quand quelqu'un a mal aux dents et cherche un dentiste, il ne devrait certainement pas appeler un électricien. La participation de ces experts autochtones est un moyen d'accélérer les discussions, de trouver des solutions, plutôt que de tenir de forum où, trop souvent, on entend beaucoup parler des défis, des obstacles des problèmes — qui sont d'importance, j'en conviens. Néanmoins, il faut mettre l'accent sur les solutions pour avancer, obtenir des résultats et veiller à ce que les statistiques soient plus en faveur des Autochtones.

M. Buteau : Il est clair que c'est quelque chose que nous avons à l'esprit. Quand nous avons commencé à planifier le sommet, nous savions que si nous pouvions réunir 218 personnes à la table pour une discussion politique de haut niveau, qu'un sommet des praticiens devrait être la prochaine étape. Nous savions que ce seraient les deux aspects sur lesquels nous devrions travailler. Nous devons travailler pour rassembler les dirigeants politiques, et ensuite nous devons rassembler les praticiens du domaine.

La première étape du sommet était de niveau politique. Nous étudions maintenant la faisabilité d'un sommet des praticiens. Il est clair que c'est ce que nous planifions.

Le sénateur Lovelace Nicholas : À ce que je comprends, les dirigeants des Premières nations voulaient parler au sommet, mais il y avait un débat quant à savoir si on les laisserait parler. Pourquoi cela?

M. Buteau : Le CMEC, comme je l'ai dit, est un organe pan-canadien de collaboration, et c'est le plus approprié pour entreprendre un dialogue avec les cinq organisations autochtones nationales et le gouvernement fédéral. Au premier stade de leurs réflexions sur le sommet, nous pensions que c'était le niveau auquel le CMEC serait le plus efficace. Cependant, il est clairement apparu qu'il faudrait que les ministres provinciaux et territoriaux y fassent participer leurs organisations régionales. Nous avons pas mal de représentants.

Ensuite, c'est devenu une question de logistique. Si nous avons 218 personnes au sommet, quelle est la meilleure façon que tout le monde puisse avoir l'occasion de s'exprimer? Je peux assurer aux sénateurs que toutes les organisations autochtones régionales ont eu la possibilité d'exprimer leurs vues.

Les difficultés dont vous parlez étaient au moment de la planification initiale de la logistique. Il nous fallait simplement trouver de la place dans l'ordre du jour pour que tous les participants aient la possibilité de s'exprimer. Je puis vous assurer que nous avons trouvé des moyens et que tout le monde a effectivement été entendu.

Senator Dyck: In terms of statistics, Senator Campbell will be happy to know that statistics are separated into First Nations, Metis and Inuit; they just happen to report the whole figure. Statistics are also broken down into gender — which is related to what Senator Raine was talking about. If you consider Aboriginal students graduating at the secondary and post-secondary institutions, it is predominantly women. Many of the institutions, therefore, have incorporated child care because many of those women are single mothers. If a single mother is to succeed, child care is needed.

When the council is discussing this, did they take into consideration the gender differences in educational attainment, as well as the gender differences in terms of whether they are going to technical institutes versus universities?

Mr. Buteau: We are looking at all of those areas. The issue of gender differences in both high-school graduation and post-secondary participation is clearly emerging. There is more of an emphasis on vocational education as well, looking at how to improve those opportunities. All of the issues you mentioned are emerging issues that we are hearing about more and more. They are definitely taken under consideration.

Senator Dyck: I do not know if you saw the movie *Grand Torino*, but there is a line in the film that applies to First Nations and Metis communities — that is, the boys end up in prison and the girls get a degree. That sums it up pretty much in one line. That is the trend.

The Chair: That is Clint Eastwood.

Senator Dyck: Concerning the statistics you will gather, does anyone have statistics regarding the on-reserve schools? Do we know where there is a need for a new school building? Do we know where the so-called good schools are, the schools that have libraries that actually have books, the schools that have chemistry labs that actually have chemicals and Bunsen burners, and the schools that have computer labs that actually have computers? Do we have an idea of whether the resources are there and in which schools the resources are actually available, other than just the building and the teachers?

Mr. Buteau: In terms of First Nations schools, since they are the responsibility of the federal government, we do not have those statistics available. From what we heard from the Assembly of First Nations, this is an area where there are critical needs.

Senator Raine: I would like to thank you for coming. There is a huge amount of work to be done. The questions I was planning to ask have already been covered. I will not say anything more other than to tell you a little story.

Le sénateur Dyck : En ce qui concerne les statistiques, le sénateur Campbell sera ravi de savoir que celles-ci sont ventilées entre les Premières nations, les Métis et les Inuits; il se trouve seulement qu'ils diffusent les chiffres globaux. Les statistiques sont aussi ventilées entre les sexes — ce qui touche à ce dont parlait le sénateur Raine. Si on regarde les étudiants autochtones auxquels les établissements secondaires et postsecondaires décernent des diplômes, ce sont surtout des femmes. Bon nombre de ces établissements, par conséquent, ont intégré des services de garderie, parce qu'un grand nombre de ces femmes sont monoparentales. Pour favoriser le succès d'une mère monoparentale, il faut des services de garderie.

Quand le conseil en parle, est-ce qu'il tient compte des différences entre les sexes dans le rendement scolaire, ainsi que des différences entre les sexes au plan du choix d'instituts techniques comparativement aux études universitaires?

M. Buteau : Nous examinons tous les aspects. La question des différences entre les sexes à la fois au plan de l'achèvement des études secondaires et de la participation aux études postsecondaires ressort clairement. On met aussi plus l'accent sur les études professionnelles, en essayant de trouver des moyens d'améliorer ces débouchés. Toutes les questions dont vous avez parlé sont de nouveaux enjeux dont nous entendons de plus en plus parler. Il est certain qu'ils sont pris en compte.

Le sénateur Dyck : Je ne sais pas si vous avez vu le film *Grand Torino*, mais il y a une réplique dans ce film qui s'applique aux collectivités des Premières nations et métisses — c'est-à-dire que les garçons se retrouvent en prison et les filles avec un diplôme. Cela résume assez bien la situation. C'est la tendance.

Le président : C'est Clint Eastwood.

Le sénateur Dyck : Au sujet des statistiques que vous allez recueillir, est-ce que quelqu'un a des statistiques sur les écoles des réserves? Est-ce que nous savons où il faut de nouvelles écoles? Est-ce que nous savons où les soi-disant bonnes écoles se trouvent, les écoles qui ont des bibliothèques qui ont de vrais livres, les écoles qui ont des laboratoires de chimie qui ont vraiment des produits chimiques et des brûleurs Bunsen, et les écoles qui ont des laboratoires d'informatique avec de vrais ordinateurs? Savons-nous si les ressources sont tangibles et dans quelles écoles ces ressources existent véritablement, à part l'immeuble et les enseignants?

M. Buteau : Pour ce qui est des écoles des Premières nations, comme elles relèvent de la responsabilité du gouvernement fédéral, nous n'avons pas ces statistiques. D'après ce que nous avons entendu de l'Assemblée des Premières Nations, c'est un domaine où les besoins sont criants.

Le sénateur Raine : Je tiens à vous remercier d'être venu. Il y a énormément de pain sur la planche. Les questions que je comptais vous poser ont déjà obtenu réponse. Je n'ai rien d'autre à dire qu'une petite histoire.

As I was getting on the plane a couple of weeks ago to come here, I bumped into a fellow I know who happened to be a former chief of a band nearby, and he was telling me that he had just received his PhD. He laughed and put his arm around his wife, who said, "So now we are a pair of docs." She had her PhD as well.

There are many things happening out there.

The Chair: Thank you, senators. We owe a lot to Mr. Buteau, who answered many questions that went above and beyond the mandate of his responsibility. However, it is encouraging to see provincial involvement, because the provinces have the infrastructure and the ability to educate people. I believe their involvement will make a significant difference. Our greatest resource is our young people. There are so many young Aboriginal First Nations, Metis and Inuit children who require assistance in this area. There is no question that funding is an issue. It always has been.

Thank you, Mr. Buteau.

If there is nothing else at this point, we will go in camera.

(The committee continued in camera.)

Alors que je montais sur l'avion il y a deux semaines pour venir ici, je me suis heurté à un homme que je connais qui se trouve à être l'ancien chef d'une bande de la région, et il m'a dit qu'il venait de recevoir son doctorat. Il a ri et il a pris la taille de sa femme, laquelle a dit « Nous voilà maintenant deux docteurs ». Elle aussi était titulaire d'un doctorat.

Bien des choses se passent.

Le président : Merci, sénateurs. Nous devons beaucoup à M. Buteau, qui a répondu à de nombreuses questions qui débordaient de son mandat et de ses responsabilités. Cependant, il est encourageant de voir la participation des provinces, parce que celles-ci ont l'infrastructure et la capacité nécessaires pour instruire les peuples. Je suis convaincu que leur apport fera une différence énorme. Notre plus grande ressource, ce sont nos jeunes. Ils sont si nombreux, les jeunes Autochtones des Premières nations et des peuples métis et inuit qui ont besoin d'aide sur ce plan. Il ne fait aucun doute que le financement est un problème. Il l'a toujours été.

Merci, monsieur Buteau.

S'il n'y a rien d'autre, nous allons nous réunir à huis clos.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)



If undelivered, return COVER ONLY to:

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

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

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

WITNESSES

Tuesday, March 31, 2009

As an individual:

William B. Henderson, Barrister and Solicitor.

Wednesday, April 1, 2009

Council of Ministers of Education, Canada:

Daniel Buteau, Coordinator, Elementary-Secondary Education.

TÉMOINS

Le mardi 31 mars 2009

À titre personnel :

William B. Henderson, avocat et procureur.

Le mercredi 1^{er} avril 2009

Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) :

Daniel Buteau, coordonnateur, Éducation primaire-secondaire.