

Published by  
Publié par  
IRPP

POLICY

# OPTIONS

POLITIQUES

Samuel March  
The Speech and  
Action Policy

Richard Young  
Defending  
Centralization

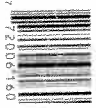
\$4.25  
VOL. 18 NO. 2  
March  
Mars  
1997



Roger Simon

2020-886 9 2000  
UNIVERSITY OF CALGARY  
PAC LIBRARY - SERIALS  
2020 UNIVERSITY DRIVE SW  
CALGARY  
T2N 1N1

16005



0914900247

### The March Policy Options:

ange of perspectives in reactions to the final  
of the Royal Commission on Aboriginal Peo-  
with particular emphasis on the issues of abo-  
l self-government and a separate system of  
nal justice for aboriginal peoples.

numéro de mars...

ays offrira un éventail d'opinions au sujet du  
rt final de la Commission royale d'enquête sur  
uples autochtones, mettant l'accent sur l'au-  
ie gouvernementale des Autochtones et sur la  
bilité d'établir un système distinct de justice  
nelle à leur intention.

## Education

- Derek Hum, *Maintaining a Competitive Workforce: Employee-Based Training in The Canadian Economy*
- Thomas T. Schweitzer, *The State of Education in Canada*
- Stephen B. Lawton, *Busting Bureaucracy to Reclaim our Schools*
- Bruce Wilkinson, *Educational Choice: Necessary But Not Sufficient*
- Peter Coleman, *Learning About Schools: What Parents Need to Know and How They Can Find Out*
- Edwin G. West, *Ending the Squeeze on Universities*

## Governance

- Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*
- F. Leslie Seidle, *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*
- Kirk Cameron and Graham White, *Northern Governments in Transition: Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the Western Northwest Territories*
- G. Bruce Doern, *The Road to Better Public Services: Progress and Constraints in Five Canadian Federal Agencies*
- Donald G. Lenihan, Gordon Robertson and Roger Tassé, *Canada: Reclaiming the Middle Ground*
- F. Leslie Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*
- F. Leslie Seidle (ed.), *Equity and Community: The Charter, Interest Advocacy and Representation*
- F. Leslie Seidle (ed.), *Rethinking Government: Reform or Reinvention?*

## Telecommunications

- W.T. Stanbury (ed.), *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*
- W.T. Stanbury (ed.), *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*
- Yves Rabeau, *Les télécommunications: problématique d'une industrie en évolution rapide*
- Charles Sirois and Claude E. Forget, *The Medium and the Muse: Culture, Telecommunications and the Information Highway*
- Charles Sirois and Claude E. Forget, *Le Médium et les Muses: La culture, les télécommunications et l'autoroute de l'information*

## Social Policy

- Adil Sayeed (ed.), *Workfare: Does it Work? Is it Fair?*
- Monique Jérôme-Forget, Joseph White and Joshua M. Wiener (eds.), *Health Care Reform Through Internal Markets: Experience and Proposals*

These and other publications are available from:

Renouf Publishing Co. Ltd.  
1294 Algoma Road, Ottawa, Ontario K1B 3W8  
Tel./Tél.: (613) 741-4333 Fax/Télécopieur: (613) 741-5439

- Ross Finnie, *Child Support: The Guideline Options*
- Elisabeth B. Reynolds (ed.), *Income Security, Changing Needs, Changing Means*
- Jean-Michel Cousineau, *La Pauvreté et l'État: Pour un nouveau partage des compétences en matière de sécurité sociale*

## City-Regions

- Andrew Sancton, *Governing Canada's City-Regions: Adapting Form to Function*
- William Coffey, *The Evolution of Canada's Metropolitan Economies*

## Public Finance

- Paul A.R. Hobson and France St-Hilaire, *Towards Sustainable Federalism: Reforming Federal-Provincial Fiscal Arrangements*

## Choices/Choix

- Social Security Reform:**  
*The IRPP Position / IRPP prend position*  
*Commentaries on the Axworthy Green Paper*

- Public Finance:**  
*Bad Tasting Medicine: Removing Intergenerational Inequity from the CPP*  
*For Whom the Tax Breaks? À qui profitent les avantages fiscaux?*  
*Restoring Generational Balance in Canada*  
*Regional Distribution of Federal Corporate Tax Expenditures/Répartition régionale des dépenses fiscales touchant les corporations*

- Health:**  
*Les marchés internes dans le contexte canadien*

- Governance:**  
*Les agences britanniques, source d'inspiration des modernisations administratives*  
*Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform*  
*Family Policy*  
*Comment accroître le soutien public en faveur des enfants?*

- Série Québec-Canada:**  
*Un Québec souverain et l'union économique Québec-Canada*  
*L'évolution du fédéralisme canadien*  
*La monnaie d'un Québec souverain*  
*The Future of the Anglophone Community in Québec/L'avenir de la communauté anglophone au Québec*  
*Les peuples autochtones et l'avenir du Québec*  
*Les implications économiques d'un Québec souverain*  
*L'accession du Québec à la souveraineté: aspects juridiques*

## Subscriptions

*Policy Options* is published ten times a year by the Institute for Research on Public Policy. The contents are copyright.

Subscription Rates: one year \$34.95, two years \$59.95, three years \$79.95. For Canadian orders, add 7% GST. Quebec residents add 6.5%. US orders please add \$15.00 per year postage. All other orders please add \$20.00.

Changes of address and other correspondence about subscription should be addressed to Subscription: Department, *Policy Options*, 1470 Peel Street, Suite 200, Montréal (Québec) Canada, H3A 1T1.

*Policy Options* is a member of the Canadian Periodical Publishers Association.

The contents are indexed in the *Canadian Periodical Index* and *Canadian Magazine Index* and are available online in the Canadian Business & Current Affairs Database.

Second class mail registration 5104.

## Abonnements

*Options politiques* est publié dix fois par an par l'Institut de recherche en politiques publiques. Les droits de reproduction des articles sont réservés.

Tarif d'abonnement: un an 34,95 \$, deux ans 59,95 \$, trois ans 79,95 \$. Pour les commandes au Canada, veuillez ajouter 7 % de TPS. Les résidents du Québec doivent ajouter 6,5 % au montant total. E. U., ajouter 15,00 \$ par an pour les frais postaux. Tout autre pays, ajouter 20,00 \$.

Prière d'envoyer les changements d'adresse et toute autre correspondance concernant les abonnements au Service aux abonnés, *Options politiques*, 1470 rue Peel, Bureau 200, Montréal (Québec) Canada, H3A 1T1.

*Options politiques* est membre de l'Association canadienne des éditeurs de périodiques.

Les articles sont indexés dans *l'Index des périodiques canadiens* et dans *l'Index des revues canadiennes* et ils sont accessibles en direct à la Base de données des affaires canadiennes et des affaires courantes.

Envoi par courrier de deuxième classe 5104.

## ABORIGINAL PEOPLES/ LES PEUPLES AUTOCHTONES

- Frank Cassidy
- 3 **The Final Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples**  
The basis for a more just and self-aware Canada
- Carol LaPrairie
- 7 **Separate Aboriginal Justice Systems: Ultimate Solution or False Promise?**  
The case against a separate aboriginal justice system
- Joyce Green
- 11 **Options for Achieving Aboriginal Self-Determination**  
Building a new relationship based on mutual respect
- Benoît Pelletier
- 15 **Vers un troisième ordre de gouvernement au Canada?**  
Des attentes presque démesurées par rapport à la réalité politique et juridique du Canada
- Thomas Flanagan
- 19 **An Unworkable Vision of Self-Government**  
Proposals that are incompatible with human nature
- Joe Dion
- 21 **Aboriginal Government: Alternative Outcomes**  
For constitutional recognition of a Federation of First Nations as a third order of government in Canada
- Marc Stevenson
- 25 **Ignorance and Prejudice Threaten Environmental Assessment**  
Traditional Knowledge is misrepresented by its critics
- Fikret Berkes and Thomas Henley
- 29 **Co-management and Traditional Knowledge: Threat or Opportunity?**  
It is naive to think there is such a thing as objective, value-free science
- Bonita Beatty
- 31 **Integrating "First" Principles into Aboriginal Administration**  
Wedding liberal democratic principles with traditional aboriginal norms
- PLUS/DE PLUS**
- Randal Marlin
- 35 **Free Speech and Tobacco Policy**  
Is the proposed compromise justified
- Hugues Boisvert
- 39 **L'université à réinventer**  
Un plaidoyer pour la transparence des résultats financiers
- Robert Young
- 42 **Defending Decentralization**  
Encouraging Ottawa to decentralize and refocus
- Laurence D. Hebb
- 44 **Revisiting the Stakeholder Balancing Act**
- 45 **Book reviews/Critique de livre**

autochtones du Canada possèdent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada ». Or, tout le monde s'entendait à l'époque pour affirmer qu'une telle modification de la Loi de 1982 n'aurait pu être accomplie qu'avec le consentement d'au moins sept provinces représentant au moins cinquante pour cent de la population totale des provinces, ou « procédure 7/50 ».

Il appert cependant que la population canadienne a massivement rejeté l'Entente de Charlottetown, y compris son volet autochtone, dans les circonstances que l'on connaît. De plus, l'idée voulant que les autochtones puissent constituer un troisième ordre de gouvernement au Canada avait été vertement dénoncée à l'époque par l'ex-premier ministre Trudeau, qui craignait alors que tout cela ne donne lieu à l'établissement de véritables gouvernements raciaux ou ethniques. Ces dénonciations de la part de M. Trudeau sont d'ailleurs d'autant plus intéressantes que celui-ci a été dans le passé, ne l'oublions pas, l'un des principaux instigateurs de l'adoption de l'article 35 de la Loi de 1982.

De même, il est opportun de rappeler que l'article 35 de la Loi de 1982 ne faisait pas partie de l'accord politique qui est intervenu entre le gouvernement fédéral et neuf provinces canadiennes le 5 novembre 1981. Cet article fait plutôt partie des ajustements mineurs qui furent apportés après coup, afin de satisfaire les réclamations des autochtones. Inutile de dire en conséquence que l'article 35 en question n'a jamais été examiné par le comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes qui siégea de novembre 1980 à février 1981, afin d'analyser le projet (« rapatriement unilatéral » de M. Trudeau... Dès lors, il est très clair dans notre esprit qu'aucun des acteurs politiques ni aucune des autorités constituantes de l'époque ne s'attendaient à ce qu'un jour l'article 35 de la Loi de 1982 soit invoqué au soutien de la création d'un troisième ordre de gouvernement au Canada.

D'autre part, il y a lieu de noter que les conférences constitutionnelles qui ont été tenues en mars 1984, en avril 1985 et en mars 1987, portant sur différentes questions intéressant les autochtones, n'ont pas permis d'« enchâsser » dans la Constitution le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale. Là encore, personne n'a songé suggérer à toute époque pertinente que cet « enchâssement » puisse avoir été rendu inutile par l'adoption quelques années auparavant de l'article 35 de la Loi de 1982.

En terminant, soulignons que la Commis-

sion prévoit non seulement que les autochtones devraient se doter d'une Constitution et négocier leur propre champ de compétences, mais qu'ils devraient également établir les modalités pour devenir citoyen de leur nation. La Commission propose même qu'une double citoyenneté, canadienne et autochtone, soit instituée et constatée sur les passeports. Pourtant, la citoyenneté vise à marquer l'appartenance et l'allégeance à l'État, contrairement à la nationalité qui peut marquer à la limite l'appartenance à une nation bien précise. Cette citoyenneté devrait être unique, sans quoi les citoyens touchés ne sont plus rattachés à l'État de la même façon que les autres. On crée ainsi deux classes de citoyens, et il faut être bien conscients des conséquences que risque de comporter un tel choix social.

Certes, la Commission a tenu à préciser qu'il ne s'agit pas ici de reconnaître des entités raciales basées sur les liens du sang mais plutôt des groupes humains organisés et ayant une identité nationale définie par des liens politiques et culturels. Il faut toutefois être aveugle pour ne pas voir que nombre de propositions institutionnelles formulées par cette commission renvoient inévitablement à une réalité purement ethnique.

Quoi qu'il en soit, certaines personnes taisent pour l'instant les inquiétudes qu'elles éprouvent face à certaines des conclusions du rapport de la Commission, convaincus qu'elles sont qu'il n'y sera de toute façon pas donné suite. Ces personnes sont dans l'erreur. Au contraire, il n'a fallu que quelques semaines après le dépôt du rapport pour que le gouvernement du Canada annonce qu'il entend accorder dorénavant aux communautés autochtones en matière d'environnement les mêmes droits et les mêmes responsabilités que les gouvernements provinciaux et territoriaux. De plus, le gouvernement fédéral a précisé que ces pouvoirs s'appliqueraient aux communautés qui ont formé des gouvernements dans le cadre d'ententes d'autonomie gouvernementale. Nul ne devrait d'ailleurs douter que d'autres mesures allant dans le même sens, affectant cette fois d'autres secteurs d'activités, suivront au cours des prochaines années. Ces mesures s'ajouteront jusqu'à ce que les autochtones aient acquis *de facto* leur autonomie gouvernementale et leur statut de véritable ordre de gouvernement au Canada.

D'un autre côté, d'autres personnes applaudissent le rapport de la Commission Dussault-Erasmus parce qu'elles estiment que

celui-ci ouvre une brèche dans la conception un peu trop monolithique que certains se font de l'identité canadienne. Il est vrai que la Commission qualifie les autochtones de « peuples distincts », de « nations distinctes », de « sociétés distinctes ». La Commission soutient également que les autochtones devraient bénéficier d'un « statut particulier », d'un « statut constitutionnel particulier », d'un « statut constitutionnel unique », au sein du Canada. La Commission va même jusqu'à affirmer que « [l]e Canada est un partenariat entre divers peuples, chacun ayant son histoire et sa culture propres » (RCDE, vol. 1, p. 761). Certains estiment donc que le Québec pourrait avoir droit éventuellement à la même reconnaissance de ses caractéristiques nationales particulières que les autochtones au sein du Canada. Rien n'est toutefois moins certain, puisqu'il n'y a jamais eu d'équation parfaite, loin de là, entre les gains réalisés par les nations autochtones dans le dossier politique et constitutionnel canadien et ceux réalisés par le Québec.

Une chose nous semble être sûre toutefois, c'est que le principe de l'autonomie gouvernementale des nations autochtones, tel qu'il est envisagé par la Commission, risque fort de porter ombrage à l'autorité et à la souveraineté des provinces sur leurs territoires. Sans compter que la Commission reconnaît d'emblée que ce principe pourrait conduire à la sécession des autochtones en cas de désintégration de l'État canadien (RCDE, vol. 2, pp. 192 et 194), ce qui en dit long sur le défi que tout cela pourrait poser en termes de maintien de l'intégrité territoriale du Québec en pareilles circonstances.

Une autre chose nous semble être sûre, c'est que le rapport de la Commission Dussault-Erasmus crée dans l'immédiat des attentes presque démesurées de la part des autochtones par rapport à la réalité politique et juridique du Canada. Les autochtones se présenteront donc aux prochaines tables de négociation territoriales, politiques ou constitutionnelles avec l'intime conviction — erronée selon nous — qu'ils disposent déjà du droit à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution canadienne. Tout ce qu'il reste à faire, soutiendront-ils avec vigueur, c'est de discuter des modalités de la mise en oeuvre de ce droit.

Benoît Pelletier est Doyen adjoint et professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

by Tom Flanagan

## AN UNWORKABLE VISION OF SELF-GOVERNMENT

*Les recommandations de la Commission au sujet de l'autonomie des Autochtones sont irréalistes et irréalisables. Elles vont à l'encontre de la nature humaine et des réalités économiques et politiques fondamentales. Selon l'auteur, elles ne devraient donc pas être mises à exécution.*

The main theme of the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples is that Aboriginal peoples are nations in the full sense of the term. Thus Canada has to be refashioned from a nation-state (or perhaps a binational partnership) into a multinational confederacy. Somewhere between 60 and 80 Aboriginal nations (the Commission is unsure of the exact number), consisting of 2-3 percent of the present population of Canada, will be united with the rest by means of constitutionally entrenched treaties.

Aboriginal nations, enjoying an inherent right of self-government, will exercise powers comparable to, indeed greater than, those of the provinces. In time they will take over complete control of the health, education, welfare and economic development of their citizens. They will have nation-to-nation dealings with other governments, their own house of Parliament, a guaranteed seat on the Supreme Court and many other trappings of sovereignty. Their operations will be supported by revenues derived from land and natural resources, including existing Indian reserves and the Alberta Metis settlements plus lands derived from new and modernized treaties as

well as other lands obtained as compensation for past surrenders and cutoffs.

However, this land and resource base will not make these governments self-supporting; the Commission's report contains literally dozens of suggestions for new Aboriginal programs to be funded in whole or in part by the federal and provincial governments.

Let me make four comments about this scenario:

1) As a bigger and better version of the Aboriginal provisions of the Charlottetown Accord, it seems politically unrealistic, to say the least. The Charlottetown Accord was soundly defeated, not just in a national referendum but also in localities where Aboriginal voters predominate. Of course, political feasibility is not fixed for all time, so I do not regard this observation of political infeasibility as a fundamental criticism.

## The political-economic system proposed by the Royal Commission runs contrary to human nature.

2) Depending on how one counts, there may be about 900,000 Aboriginal people in Canada today. If there are 60 to 80 Aboriginal nations, that means the average nation will consist of about 10,000 to 15,000 people — many of them children, since the Aboriginal birth rate is much higher than the Canadian average. This high birth rate means that most Aboriginal nations will grow steadily, so that in a few decades they might average 20,000. Still, this is an extremely small number of people to support national governments that will carry out the range of functions envisioned in the Commission's Report. In practice, both funding and expertise will have to be imported from the outside, and most Aboriginal nations will be self-governing in name only. This is simply a consequence of size: I would make the same prediction about attempts to turn Grande Prairie, Alberta or Dauphin, Manitoba, into nations.

3) Implementation of the Commission's Report would make the 60 to 80 Aboriginal governments primarily responsible for economic development of their citizens. These governments would control the vast amounts of land and natural resources that are supposed to be transferred to Aboriginal nations. Unfortunately, this is a truly retrograde

notion. At a time when governments all over the planet are trying to get out of business, when it has finally been recognized that only private ownership and the market generate economic efficiency, the Commission proposes to transfer billions of dollars of land and natural resources to what are essentially villages and rural municipalities masquerading as national governments.

The Commission espousal of notions, such as import substitution, that have had disastrous economic consequences in the Third World does not give me confidence in their economic wisdom. Much as I esteem lawyers, judges, academics and politicians, it would have been better to have put some economists and business leaders on a Commission whose mandate included designing a new economy for Aboriginal peoples.

Because Indians, Metis and Inuit respond to economic incentives in the same way as all other human beings, the perverse incentives of the Commission's proposal for a government-dominated Aboriginal economy will have predictable consequences:

- There will be inefficiency and bankruptcies as Aboriginal governments, like all governments, make irrational investment decisions.

- A small class of Aboriginal politicians, consultants and middlemen will do very well out of the system, while most Aboriginal people will fall even further behind the average Canadian standard of living.

- There will be massive corruption, nepotism and patronage as billions of dollars wash through dozens of tiny new national governments. The sheer number of these entities, their lack of experience and expertise, and the Aboriginal mystique will make public accountability impossible to achieve.

4) These new governments will be a menace to the individual freedom of Aboriginal people. In *Federalist 10*, James Madison made the classic argument for the so-called "extended republic." Small, homogeneous communities are easily taken over by majority factions bent on improving their position at the expense of the minority. The best protection of liberty is a large, diverse community where many overlapping interests can keep factionalism in check. These proposed Aboriginal national governments would be a perfect arena for the evils of factionalism that Madison described so brilliantly.

Moreover, the danger would be even worse because these governments would be endowed with a range of powers going far

beyond those possessed by other Canadian governments. Aboriginal governments, within their jurisdiction, would own land, housing and natural resources. They would control health, education, welfare, citizenship and economic development. They would have, on a small scale, almost the kind of control over individuals that used to be enjoyed by communist governments.

Of course, the situation would not be that bad, because people who did not like the way things were going could leave the jurisdiction of Aboriginal governments and live simply as Canadian citizens. Also, the Charter of Rights would apply to Aboriginal governments, and there might be recourse to the Canadian courts in some conflicts. Nonetheless, the situation would be bad enough for many individuals. The losers in the factional struggles endemic in all small, closely knit communities could easily be deprived of their homes, livelihood and social benefits. Politics would become not just the pursuit of power but a struggle for the means of life itself, at least for those unwilling to leave the community.

In short, the political-economic system proposed by the Royal Commission runs contrary to human nature. It puts too much power in the hands of governments and expects those governments to do what no government has ever been able to do, namely to run an efficient, growing economy that brings prosperity to more than a ruling elite. There are universal truths of politics and economics that apply everywhere in spite of cultural differences. We cannot expect Aboriginal peoples to thrive by ignoring or defying these truths.

None of what I have said is meant to defend the *status quo*. The bureaucratic tutelage and state socialism of the century-long Indian Affairs regime has been debilitating for Aboriginal peoples. But the Royal Commission's proposals, as far as I can see, would have even worse results. Fortunately, most of them seem unlikely to be implemented.

**Tom Flanagan** is a professor of Political Science at the University of Calgary. This paper is based on comments he gave at a Conference on the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples hosted by the McGill Institute for the Study of Canada.

by Joe Dion

## ABORIGINAL GOVERNMENT: ALTERNATIVE OUTCOMES

*Il y a un vaste écart entre la conception concrète de l'autonomie que se font les peuples autochtones, d'une part, et celle qu'en ont le gouvernement fédéral et les provinces, d'autre part. L'auteur propose une fédération décentralisée, composée de nations délimitées suivant des critères territoriaux, chacune possédant sa propre sphère de pouvoirs, définie dans la constitution.*

### The impasse

There has never been agreement between Indians and federal authorities on any of the fundamentals that define what is really meant by self-government. For example, the kind of underpinnings that should support an Indian governance concept can only be determined by consensus on such key issues as the spirit and intent of historic treaties, and the contemporary relevance of pre-confederation protocols and Royal proclamations. Similarly, widely divergent views separate Indians and the federal government about such concepts as inherent sovereignty, jurisdiction, self-determination, citizenship, etc. Even the meaning of "peoples" and "aboriginal rights"