

Premières Nations

Contexte : Application des droits des Premières Nations

Une transformation fondamentale de la relation budgétaire entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada s'impose de toute urgence. À cause de leur dépossession et de leur marginalisation historiques et qui persistent, les femmes, les hommes et les enfants des Premières Nations s'en tirent plus mal que tous les autres habitants du Canada à l'égard d'à peu près tous les indicateurs du bien-être. Les peuples des Premières Nations font face à des niveaux excessivement élevés de pauvreté et à des niveaux plus faibles d'accès aux occasions économiques et éducationnelles. Ils sont trois fois plus susceptibles de vivre dans un logement qui a besoin de réparations majeures, plus susceptibles de ne pas avoir d'eau potable salubre¹, et les femmes et les jeunes filles des Premières Nations sont toujours victimes de taux excessivement élevés de violence².

Les transferts actuels aux administrations des Premières Nations sont conditionnels, rigides, insuffisants, imprévisibles et arbitraires. Ils ne reposent pas sur les populations desservies, ce qui entraîne le refus de services adéquats pour répondre aux besoins des Premières Nations ou comparables à ceux dont bénéficient les autres groupes au Canada. Les Canadiens reçoivent des services de tous les ordres

de gouvernement sous forme de transferts fédéraux directs aux provinces et aux territoires dont le taux de croissance moyen atteint 6 % par année. Finances Canada plafonne toutefois à 2 % les augmentations du financement accordé aux Premières Nations depuis 1996. Cette majoration suit à peine l'inflation et ne tient aucun compte de l'explosion démographique et des besoins qui en découlent, et elle est appliquée à des montants déjà inadéquats. L'élimination de ce plafond de l'augmentation du financement et un rajustement des transferts en fonction des besoins réduiraient le taux actuel désastreux de pauvreté chez les enfants des Premières Nations — qui s'établit à 50 %. Pour amener tous les enfants des Premières Nations au Canada au seuil de la pauvreté, il en coûterait 580 millions de dollars ou 11 % du budget annuel d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada³.

Une nouvelle relation financière qui reflète l'esprit et la lettre des traités et la compétence inhérente des Premières Nations s'impose. De nouveaux mécanismes de financement basés sur le partenariat et la reconnaissance des droits s'imposent aussi afin de répondre aux besoins des communautés, d'instaurer la parité entre les Premières Nations et les autres groupes, et de tenir compte des coûts réels de prestation des services par les administrations des Premières Nations. De nouveaux mécanismes doivent garantir que chaque Première Nation reçoit

des ressources durables conformément à ses droits et aux obligations de fiduciaire du gouvernement fédéral. C'est essentiel si l'on veut que les Premières Nations répondent à leurs besoins quotidiens et rehausser la qualité de vie de chaque nation.

Ce sont les traités, et non la *Loi sur les Indiens*, qui constituent l'assise de la relation avec l'État. L'instauration de changements dans tout l'éventail des enjeux fonciers, économiques, éducationnels et sociaux pivote sur l'application des traités. La reconnaissance, et non l'extinction, constitue l'assise sur laquelle les Premières Nations doivent pouvoir s'appuyer pour exercer les droits et les titres de propriété autochtones qu'elles ont sur leurs terres et leurs ressources. Les politiques et les stratégies que le Canada suit actuellement pour faire reconnaître la compétence des Premières Nations ne concordent pas avec la jurisprudence moderne, ni avec les conventions et les normes internationales, y compris la Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones (Déclaration de l'ONU), que le Canada a approuvée en 2010.

Comme titulaires de droits et de titres issus de traités, les Premières Nations recherchent des partenaires disposés à créer des possibilités économiques. À cause de la relation particulière qui existe entre les Premières Nations et les terres qu'elles occupent, il faut toutefois tenir attentivement et minutieusement compte de tous les projets qui peuvent avoir des répercussions indésirables sur l'environnement et la culture. Le consentement libre, préalable et éclairé constitue l'assise de partenariats économiques

fructueux, mais le Canada cherche activement à bloquer l'application de ce principe. Au cours de la récente Conférence mondiale de l'ONU sur les peuples autochtones, le Canada a été le seul État membre à s'opposer au document final et à l'appui qu'il accorde à la déclaration de l'ONU en affirmant que le consentement libre, préalable et éclairé représentait un *veto* de la part des peuples autochtones.

Enjeux d'actualité

L'élimination des obstacles à l'éducation et aux possibilités économiques

La stabilité et la prospérité économiques à long terme pivotent sur la hausse du niveau d'instruction. Le coût continu du statu quo, soit la perte de productivité et l'augmentation de l'appui accordé aux Premières Nations, pourrait maintenant dépasser 12 milliards de dollars par année⁴. Si l'on portait les taux de diplomation des Premières Nations à des niveaux comparables à ceux de la population canadienne d'ici à 2026, il en découlerait des retombées économiques cumulatives de plus de 401 milliards de dollars (en dollars de 2006), qui s'ajouteraient à 115 milliards de dollars en dépenses publiques évitées au cours de la même période⁵.

Les écoles des Premières Nations sont toujours subventionnées en fonction d'une formule qui date de 25 ans, conçue pour fournir des services d'éducation au cours de la décennie 1980, et les augmentations sont plafonnées à 2 %. On y a ajouté du financement ponctuel basé sur des

propositions et qui ciblait des services d'éducation en particulier, mais c'est encore loin de combler l'écart à refermer au niveau de la prestation des services du XXI^e siècle aux écoles des Premières Nations et de produire de meilleurs résultats. Le plafonnement à 2 % des augmentations annuelles des budgets d'éducation des Premières Nations imposé en 1996–1997 a entraîné, dans le budget du gouvernement fédéral, un écart négatif cumulatif de plus de 3 milliards de dollars.

En 2014, le premier ministre Harper a annoncé que le Canada s'engageait à suivre une nouvelle façon d'aborder l'éducation des Premières Nations et, dans le budget de la même année, qu'il effectuerait de nouveaux investissements. La démarche comportait un nouveau financement de base de 1,25 milliard de dollars de 2016–2017 à 2018–2019 pour appuyer l'éducation des membres des Premières Nations, assorti d'un taux de croissance annuel de 4,5 %; un Fonds pour l'éducation bonifié qui fournira un financement de 160 millions de dollars en quatre ans à compter de 2015–2016; et 500 millions en sept ans, à compter de 2015–2016, affectés à un nouveau Fonds pour l'infrastructure de l'éducation des Premières Nations. Ces mesures ont été suivies de la présentation du projet de loi C-33, Loi sur le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations. L'assemblée générale des chefs a rejeté cette mesure et l'imposition unilatérale de normes, de même que l'enchâssement plus poussé du rôle du ministère fédéral des Affaires autochtones dans l'éducation des Premières Nations. Celles-ci souhaitent plutôt obtenir immédiatement un financement équitable

ferme et que le Canada amorce un processus honorable pour établir et appliquer un cheminement qui assurera le succès des enfants des Premières Nations.

La population des Premières Nations augmente actuellement quatre fois plus rapidement que la population canadienne. Presque la moitié de la population des Premières Nations a moins de 25 ans et le gouvernement fédéral estime que plus de 600 000 jeunes des Premières Nations arriveront sur le marché du travail entre 2001 et 2026. Il faut injecter 500 millions de dollars d'argent frais par année pendant cinq ans pour assurer que les organisations de formation et d'emploi des Premières Nations, ainsi que leurs institutions économiques, aient les moyens nécessaires pour offrir de l'appui commercial et de la formation professionnelle aux populations des Premières Nations. Les communautés et les particuliers des Premières Nations joueront un rôle clé dans les gains de productivité réalisés dans l'économie canadienne — en comblant les pénuries croissantes de main-d'œuvre et participant à des projets d'envergure, particulièrement dans les secteurs de la mise en valeur des ressources et de l'énergie du Canada.

Même lorsque les Premières Nations participent activement à l'économie et à l'emploi, la discrimination persiste. Dans une récente étude, le Centre canadien de politiques alternatives a constaté que même lorsque les Autochtones trouvent du travail, ils sont payés beaucoup moins que d'autres employés. Dans le secteur privé, les travailleurs autochtones gagnent de 30 % à 44 % de moins que les travailleurs non autochtones qui ont fait les mêmes études⁶.

Répondre aux besoins fondamentaux

Les Premières Nations font face à certains des problèmes de santé les plus dévastateurs au Canada. Les défis posés par les maladies chroniques et les problèmes de santé mentale, y compris le suicide et les toxicomanies, ont des répercussions énormes sur les Premières Nations. Les résultats pour la santé sont liés directement à des déterminants sociaux comme l'éducation, l'emploi, le sexe, la santé de l'environnement, la connectivité culturelle, le logement et l'autodétermination individuelle et collective. C'est pourquoi si l'on veut améliorer les résultats pour la santé des Premières Nations, il faut investir considérablement dans leurs infrastructures et surtout dans l'eau, le logement, l'éducation, la santé et les services d'urgence.

Le Programme de soins de santé non assurés (SSNA) du Canada ne garantit pas actuellement que les résultats pour la santé des Premières Nations se comparent à ceux des Canadiens. Une stratégie de financement à long terme s'impose, basée sur des projections de dépenses réalistes reposant sur la croissance démographique des Premières Nations et les taux de vieillissement, les tendances de l'inflation des quatre dernières années et un facteur d'indexation annuel. Comme dans le cas de la plupart des programmes qui appuient les collectivités des Premières Nations, les services de santé de SSNA n'ont pas d'assise législative ni de cadre de gouvernance et il est urgent d'y injecter de l'argent frais. Les augmentations du financement affecté au programme de SSNA ont atteint en moyenne 4,5 % par année de 2008–2009 à 2011–2012.

L'Assemblée des Premières Nations projette toutefois des besoins financiers de 1,3 milliard de dollars dans cinq ans et de 1,7 milliard dans 10 ans, ce qui représente une augmentation de 5,4 % à 5,6 % par année.

De plus, de nombreux programmes de santé vitaux pour les Premières Nations doivent prendre fin en 2015, y compris le Fonds d'intégration des services de santé, les Initiatives sur les ressources humaines en santé autochtone, l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones, le Programme de promotion de la santé de la mère et de l'enfant et l'Initiative en santé bucco-dentaire pour les enfants, le financement d'appoint du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques et le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves, sans oublier la Stratégie nationale de prévention du suicide chez les jeunes autochtones. L'ABGF renouvellera ces programmes en 2015.

Une approche coordonnée et intégrée des programmes de santé mentale et de lutte contre les toxicomanies s'impose. Le gouvernement fédéral doit en outre fournir un appui soutenu à des services de santé mentale culturellement adaptés et compétents comme ceux qui sont offerts par l'entremise des fournisseurs de soutien culturel (FSC) qui bénéficient de l'appui du Programme de soutien en santé et de règlement des questions des pensionnats autochtones (PSS RPA) et des programmes de guérison communautaire de la Fondation autochtone de guérison (FAG).

La qualité de l'eau des Premières Nations demeure une préoccupation nationale. L'évaluation technique nationale dévoilée par

le gouvernement fédéral le 14 juillet 2011 a conclu que 73 % des systèmes de distribution d'eau des Premières Nations présentent un risque élevé ou moyen d'avoir un effet négatif sur la qualité de l'eau. Parmi les collectivités des Premières Nations, 97 doivent toujours suivre des avis relatifs à l'insalubrité de l'eau potable⁷, dont certains sont en vigueur depuis plus d'une décennie.

Les conditions de logement insalubres des Premières Nations constituent un défi persistant et qui prend de l'ampleur. Une évaluation des logements dans les réserves effectuée en 2011 a conclu que « malgré une construction résidentielle qui ne se dément pas comme activité dans les réserves, le manque de logements persiste et paraît gagner en importance plutôt que le contraire »⁸. Même si des Premières Nations ont lancé des initiatives innovatrices et couronnées de succès, beaucoup comptent toujours sur les programmes fédéraux pour offrir des options de financement à leurs membres. En 2034, il manquera 130 197 logements, il en faudra 11 855 de plus pour remplacer des logements existants et environ 10 000 auront besoin de rénovations majeures. Un investissement de presque 1 milliard de dollars par année s'impose à cet égard.

Amélioration de la sûreté et de la sécurité dans les communautés des Premières Nations

Les femmes et les jeunes filles des Premières Nations sont victimes de taux plus élevés et de formes plus graves de violence que tout autre groupe démographique au Canada. Dans un rapport produit en 2013, Statistique

Canada signalait que le taux de victimisation avec violence autodéclarée faite aux femmes autochtones au Canada était trois fois plus élevé que le taux frappant les Canadiennes non autochtones dans le cas de la violence conjugale, ainsi que dans celui de la violence commise par d'autres membres de la famille, des amis, des connaissances et des étrangers⁹. On estime que les taux d'homicide sont sept fois plus élevés chez les femmes autochtones que chez les non-Autochtones¹⁰. En mai 2014, la GRC a dévoilé les résultats d'une étude qui reconnaît cette surreprésentation, indiquant que 1 181 femmes autochtones avaient été assassinées ou portées disparues entre 1980 et 2012¹¹.

Il faut investir davantage dans les refuges des communautés des Premières Nations pour les femmes et les enfants qui fuient la violence familiale. Il y a actuellement 41 refuges seulement dans les réserves pour 634 communautés. Il faut aussi des services culturellement appropriés de traitement pour les familles. Les investissements dans les services de prévention et de soutien aux familles entraîneront d'importantes réductions des coûts. Le Canada a dévoilé un plan d'action pour lutter contre les actes criminels avec violence commis contre les femmes et les jeunes filles autochtones en septembre 2014, mais il ne catalogue que les investissements existants et maintient le niveau de financement des six années précédentes, même si la population des Premières Nations a augmenté de 23 % et si la demande de services a grimpé. Si l'on doublait l'investissement actuel pour le porter à 60 millions de dollars par année et si l'on offrait des services de soutien et

de prévention aux Premières Nations, les coûts diminueraient considérablement et le mieux-être des enfants et des familles augmenterait de façon quantifiable.

Le gouvernement fédéral doit mettre sur pied une Commission d'enquête publique nationale sur les femmes et les filles autochtones portées disparues et assassinées. La commission devrait en général veiller à ce que les méthodes antérieures soient connues et comprises, examiner les pratiques courantes et proposer des solutions concrètes afin de prévenir la violence faite aux femmes autochtones et de réduire le nombre de celles qui sont portées disparues, et à offrir de l'aide aux familles victimes de tels incidents tragiques. Il est absolument crucial d'élaborer et d'appliquer un plan d'action national visant à mettre fin à la violence faite aux femmes qui comporte des moyens clairs de déclaration et de responsabilisation. La convocation d'une Table ronde nationale sur les femmes autochtones portées disparues et assassinées constitue un premier pas que l'on a déjà franchi.

Tous les survivants de pensionnats doivent avoir accès à des services de soutien en santé et d'aide pour progresser de façon équitable et avec détermination dans le processus de guérison. À cette fin, il faut notamment rétablir le financement accordé aux programmes de guérison communautaire pour les survivants de pensionnats et garantir un financement continu aux 15 centres de guérison actuellement actifs au Canada. Avant que son financement prenne fin, la Fondation autochtone de guérison disposait d'un budget annuel d'environ 42 millions de dollars pour appuyer des programmes

de guérison communautaire. Le budget de fonctionnement de 9,2 millions de dollars par année accordé aux 15 centres de guérison a pris fin le 31 décembre 2013. Il faut rétablir ces montants au complet afin de faire en sorte que les moyens de soutien soient fournis directement aux communautés pour surmonter les effets intergénérationnels des pensionnats.

La surreprésentation des membres des Premières Nations dans le système pénal atteint des niveaux de crise. Il importe que le gouvernement fédéral investisse dans des initiatives qui aident les administrations des Premières Nations à prendre davantage de responsabilités à l'égard de l'administration de la justice et de la réhabilitation, de la prévention, de la santé mentale et du mieux-être.

Pour assurer la sûreté et la sécurité dans nos communautés, il faut mettre sur pied un appareil judiciaire des Premières Nations qui s'appuie sur nos systèmes judiciaires traditionnels et nos méthodes d'application de la loi et de règlement des différends. Nous pouvons appuyer le mieux-être général par des moyens qui mettent l'accent sur nos responsabilités collectives. Il en coûte plus de 113 000 \$ par année en coûts directs pour garder une personne en prison et les coûts financiers indirects découlant de la perte de productivité, de même que les coûts sociaux pour les familles et les communautés, sont nombreux. La prévention des actes criminels et une meilleure réinsertion conjuguées à de plus faibles taux de récidive auront des effets économiques et sociaux positifs pour les communautés des Premières Nations et toute la population canadienne. L'ABGF

investira davantage dans des programmes de justice communautaires comme ceux qui sont financés dans le cadre de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones.

Les Services de police des Premières Nations (SPPN) jouent un rôle crucial lorsqu'il s'agit de garantir la sécurité du public et de maintenir la paix dans les communautés des Premières Nations. Les services de police sont en général considérés comme un service essentiel par les lois des provinces — il n'existe pas d'assise législative semblable pour les SPPN et c'est pourquoi le financement inadéquat et sporadique menace leur capacité de fournir des services de police de grande qualité, d'assurer la sécurité et de faire face aux problèmes émergents comme l'activité des gangs.

La Politique sur la police des Premières Nations (PPPN) est inadéquate et suppose que les services de police des Premières Nations constituent une amélioration des services de police existants. Il en découle un financement insuffisant chronique, moins de possibilités de formation et des lacunes sur le plan de l'infrastructure.

Interventions proposées par l'ABGF

L'ABGF :

- mettra en œuvre, pour tous les programmes et les services des Premières Nations, des mécanismes de transferts financiers stables, équitables et de longue durée qui tiennent compte de la population réelle desservie dans les administrations des Premières Nations,

des coûts réels de la prestation des services et de la relation de nation à nation qui existait à l'origine;

- fera progresser l'application des traités conformément à leur esprit et à leur but;
- établira des régimes environnementaux basés entièrement sur la collaboration qui respectent les Premières Nations comme partenaires à part entière et comportent des mécanismes améliorés pour assurer que l'on obtient le consentement libre, préalable et éclairé, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones et à d'autres droits de la personne étrangers et nationaux, ainsi qu'aux normes sur les droits environnementaux;
- investira 470 millions de dollars par année au cours des 10 prochaines années dans des réseaux de traitement des eaux pour les Premières Nations;
- investira 1 milliard de dollars par année pendant les 10 prochaines années pour s'attaquer à la crise du logement dans les communautés des Premières Nations;
- débloquera les 1,9 milliard de dollars pour aider les écoles des Premières Nations et s'attaquera à la pénurie urgente au niveau de l'éducation des Premières Nations tout en s'engageant à faire participer les Premières Nations à l'élaboration d'un nouveau cadre budgétaire de l'éducation des Premières Nations qui reflète les coûts réels de leurs systèmes d'éducation;
- investira 355 millions de dollars en 2015–2016 pour combler l'écart qui existe

- actuellement au niveau du financement de l'éducation des Premières Nations et mettra en œuvre un financement fédéral équitable affecté aux systèmes d'éducation des Premières Nations;
- ajoutera 108 millions de dollars par année aux services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières Nations et prévoira une indexation annuelle de 3 %;
 - investira 1,3 milliard de dollars en cinq ans dans le programme de SSNA et mettra en œuvre une approche intégrée des programmes de santé mentale et de lutte contre les toxicomanies;
 - continuera d'investir dans les « programmes de santé autochtone en amont » énumérés ci-dessus dans la section Répondre aux besoins fondamentaux;
 - injectera 500 millions de dollars d'argent frais par année dans la formation professionnelle et l'emploi des Premières Nations;
 - doublera l'investissement actuel dans les refuges d'urgence dans les réserves pour le porter à 60 millions de dollars (voir le chapitre sur l'Égalité entre les sexes);
 - établira et financera une Commission d'enquête publique nationale sur les femmes et les filles autochtones portées disparues et assassinées qui inclura entièrement les familles et les collectivités;
 - établira et financera complètement un plan d'action national visant à mettre fin à la violence faite aux femmes (voir le chapitre sur l'Égalité entre les sexes);
 - investira 51,2 millions de dollars par année pour appuyer des programmes de guérison communautaires;
 - investira dans les appareils judiciaires et les programmes de justice communautaire des Premières Nations;
 - investira dans des services de police stables, prévisibles, viables et culturellement adaptés des Premières Nations afin d'améliorer la sûreté et la sécurité dans les communautés des Premières Nations.

Notes

- 1 Enquête nationale auprès des ménages 2011. Ottawa : Statistique Canada. 2008. *Santé des Premières Nations et des Inuits : Eau potable et eaux usées*. Santé Canada. En ligne à <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/promotion/public-publique/water-eau-fra.php#s2d>
- 2 *Assez de vies volées*. Ottawa : Amnistie Internationale. 2009; *Ce que leurs histoires nous disent : résultats de recherche de l'initiative Sœurs par l'esprit*. Ottawa : Association des femmes autochtones du Canada. 2010.
- 3 Macdonald, David et Daniel Wilson (2013). *Poverty or Prosperity: Indigenous Children in Canada*. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives.
- 4 Gouvernement du Canada. (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (Vol. 5, Chap. 2). Ottawa : La Commission royale sur les peuples autochtones.
- 5 Sharpe, Andrew et coll. (2009). « *The Effect of Increasing Aboriginal Educational Attainment on the Labour Force, Output and the Fiscal Balance* ». Ottawa : Centre d'étude des niveaux de vie. p. vii.
- 6 McInturff, Kate et Paul Tulloch (2014) *Refermer l'écart — La différence que font les salaires du secteur public*. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives.

7 *Santé des Premières Nations et des Inuits : Eau potable et eaux usées.* Santé Canada. En ligne à <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/promotion/public-publique/water-eau-fra.php#szd>

8 Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation. Évaluation du programme de logement dans les réserves d'*AINC*. Ottawa : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

9 Sinha, Maire (2013). *Mesure de la violence faite aux femmes : Tendances statistiques, 2011.* Ottawa : Statistique Canada.

10 *Assez de vies volées.* Ottawa : Amnistie Internationale. 2009.

11 *Les femmes autochtones disparues et assassinées : Un aperçu opérationnel national.* (2014) Ottawa : Gendarmerie royale du Canada.