

Examen après trois ans de l'Entente-cadre sur l'union sociale

Rapport présenté à Développement des ressources humaines Canada

Le 21 mars 2002

Contexte

Le Congrès des peuples autochtones (CPA) est l'organisme national de défense des droits et des intérêts des Autochtones vivant hors réserve, soit en milieu urbain, en milieu rural et dans les régions isolées partout au Canada. Il représente plus de 800 000 personnes et constitue le plus important groupe de citoyens autochtones au Canada. Le CPA, anciennement le Conseil national des autochtones du Canada, a été créé en 1971. Il défend les intérêts collectifs et individuels de la population qu'il représente par l'entremise d'associations membres dans les provinces et territoires depuis trente ans.

L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) a été signée le 4 février 1999. Il s'agissait d'une entente politique et administrative un peu vague dont l'objet était de régir les relations fédérales/provinciales/territoriales en regard des questions complexes du domaine des politiques sociales. L'ECUS a été négociée et conclue sans la participation des organismes autochtones nationaux ni celle de la province de Québec.

Les provinces et les territoires qui ont participé aux négociations intergouvernementales aboutissant à l'ECUS l'ont fait sur un pied d'égalité avec le gouvernement fédéral. Certains ont dit que ce processus marquait le début d'un nouveau fédéralisme axé sur la souplesse ou la collaboration. Mais il ne s'agit en fait que d'une nouvelle version de l'ancien fédéralisme coopératif des années 1950 et 1960. Les négociations ayant été menées sans la présence des organismes autochtones nationaux, il en est issu une entente ne tenant pas compte des préoccupations des Autochtones. Même si nous n'avons pas participé à l'établissement du programme d'action ni à la prise de décisions liés à l'ECUS, nous avons été invités à prendre part à l'étape de l'examen après trois ans. Nous reconnaissons l'importance de cette entente dans le renouvellement et la modernisation

des politiques sociales canadiennes. Nous jugeons toutefois inacceptable que les organismes autochtones nationaux aient été exclus du processus.

Malgré l'absence des organismes autochtones à la table des négociations, les peuples autochtones sont mentionnés expressément dans l'ECUS. À l'article 1, *Principes*, on peut y lire :

Pour plus de certitude, aucun élément de la présente entente ne porte atteinte à aucun des droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou de tout autre droit, y compris l'autonomie gouvernementale¹.

À l'article 4, *Travailler en partenariat pour les Canadiens*, on peut y lire :

Les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants².

Deux raisons ont été avancées pour justifier l'exclusion des organismes autochtones nationaux des négociations relatives à l'ECUS : 1) les pourparlers portaient sur des dispositions administratives plutôt que sur des propositions de nature constitutionnelle; 2) les programmes sociaux demeurent une responsabilité constitutionnelle des provinces et territoires. Cette absence de volonté politique d'inclure les peuples autochtones dans les négociations liées à l'ECUS allait à l'encontre de la recommandation 1.16.1 de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), à savoir :

1.16.1

Que pour amorcer le processus, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, au nom des Canadiens, et les organisations autochtones nationales, au nom des peuples autochtones du Canada, s'engagent à renouveler leur relation sur la base des principes de reconnaissance mutuelle, de respect mutuel, de partage et de responsabilité mutuelle; ces principes formeront le fondement moral des rapports entre les sociétés autochtone et non autochtone à l'avenir et seront inscrits dans la proclamation royale proposée et sa législation complémentaire³.

L'ECUS reprend le modèle des cadres intergouvernementaux à présence autochtone négligeable ou nulle. Même si nous avons été invités à participer, nous ne disposons pas des ressources nécessaires pour prendre part aux innombrables réunions

intergouvernementales officielles et non officielles et aux communications quotidiennes entre représentants.

L'absence de participation du public à l'intergouvernementalisme a été soulignée par Matthew Mendelson et John McLean :

[TRADUCTION]

Nombreux sont ceux qui supposent, avec raison, que l'intergouvernementalisme rend la participation des citoyens difficile et entraîne une prise de décisions élitiste. Le contraste entre les structures participative et fédérale ressort fréquemment au Canada. Les négociations élitistes l'emportent de loin sur la souveraineté populaire dans la prise de décisions au Canada. En fait, les ententes de collaboration intergouvernementale semblent, presque par définition, être défavorables à la participation des citoyens⁴.

La nature de l'intergouvernementalisme a également fait de la participation autochtone un processus difficile et à évolution lente. Les négociations et la prise de décisions aux niveaux les plus élevés sans l'apport des organismes autochtones nationaux ont nui à l'établissement d'une relation de travail réelle entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les Autochtones.

Le principe de la participation des citoyens fait partie intégrante de l'ECUS. À l'article 1, *Principes*, on y énonce que les gouvernements s'engagent à :

Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux⁵.

L'absence de participation des citoyens à l'élaboration de l'ECUS a été remarquée par l'Institut C.D. Howe. Selon John Richards, la grande majorité des Canadiens ne sont pas au courant de l'ECUS, et dans les rares cas où ils le sont, ils ne s'en préoccupent pas vraiment. Il juge en outre que, jusqu'ici, l'ECUS a eu une incidence négligeable, l'accent étant beaucoup trop mis sur les évaluations techniques au détriment de la reddition de comptes parlementaire et les différences n'ayant pas été prises en compte⁶. Nous sommes d'accord avec ces opinions et pensons aussi que la majorité des personnes que nous représentons ne connaissent pas l'existence de l'entente.

Dans une publication intitulée *La mise en œuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale : Un outil d'apprentissage et de référence*, le Centre canadien de gestion fait l'éloge de l'ECUS pour avoir regroupé les pratiques intergouvernementales et renforcé l'engagement des gouvernements sur ce point⁷. On n'y aborde pas le fait que l'ECUS n'ait pas servi à établir de bonnes pratiques intergouvernementales avec les organismes autochtones nationaux.

Examen après trois ans

À l'article 7 de l'ECUS, *Examen de l'entente-cadre sur l'union sociale*, il est énoncé que :

Avant la fin de la troisième année de l'entente-cadre, les gouvernements entreprendront conjointement une évaluation complète de l'entente et de sa mise en œuvre et ils feront, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires à l'entente-cadre. Cette évaluation comportera un volet consultatif important qui permettra à la population et à toutes les parties intéressées, y compris les spécialistes de la politique sociale, les entreprises et les organismes bénévoles, de se faire entendre et de faire valoir leur point de vue⁸.

Le Conseil ministériel fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales, les ministres fédéral/provinciaux/territoriaux responsables des questions autochtones et les dirigeants des organismes autochtones nationaux se sont réunis le 16 décembre 1999. On pouvait lire ce qui suit dans le communiqué émis à l'issue de cette réunion :

Les ministres et les dirigeants autochtones ont convenu d'élaborer un processus pour l'examen qui doit avoir lieu trois ans après la signature de l'entente-cadre. Le processus doit inclure la considération de propositions par les organismes autochtones en vue de renforcer leur participation au processus de l'union sociale⁹.

Les provinces et territoires ont retardé leur participation à cet examen de l'ECUS afin d'exercer des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il négocie un mécanisme de règlement des différends relativement à l'interprétation de la *Loi canadienne sur la santé*. Les parties avaient convenu qu'un tel mécanisme serait élaboré conformément à l'article 6 de l'ECUS, intitulé *Prévention et règlement des différends*. Le gouvernement fédéral, les provinces, à l'exception du Québec, et les territoires sont parvenus à un

accord sur le sujet après de longues négociations. Les organismes autochtones nationaux n'ont pas pris part à ces négociations et n'ont pas encore reçu copie de cet accord.

Trois domaines prioritaires de l'ECUS

Le Conseil ministériel F-P-T a retenu trois secteurs prioritaires dans le cadre de l'ECUS : le Plan d'action national pour les enfants; les personnes handicapées; les valeurs et principes sur lesquels repose l'union sociale.

Plan d'action national pour les enfants (PANE)

Le Plan d'action national pour les enfants avait déjà été établi avant la signature de l'ECUS. En 1999, le CPA, de concert avec les autres organismes autochtones nationaux, a participé à l'élaboration d'une vision, de valeurs et d'objectifs communs pour le PANE. Nous avons consulté les collectivités que nous représentons et produit un rapport sur la version provisoire du document public sur le PANE. Nous y affirmons ce qui suit :

[TRADUCTION]

La participation des organismes politiques autochtones à l'élaboration du PANE doit se faire sur un pied d'égalité avec celle des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le gouvernement fédéral doit fournir les ressources nécessaires à l'important travail lié à l'élaboration du volet autochtone du PANE¹⁰.

Les cinq organismes autochtones nationaux ont rédigé la section IV du document public sur le PANE, intitulée *Le point de vue autochtone sur le Programme d'action national pour les enfants*. Notre participation à ce processus nous a permis d'espérer que le PANE mènerait à des changements importants pour les enfants autochtones de nos collectivités.

Développement de la petite enfance (DPE)

Le développement de la petite enfance est une question stratégique qui revêt une grande importance pour les personnes que nous représentons. La CRPA en parle de façon explicite dans le Volume 3 de son rapport, *Vers un ressourcement*, et recommande ce qui suit :

3.5.3

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'entendent pour appuyer une stratégie intégrée de financement pour l'éducation des jeunes enfants, qui comprendrait les éléments suivants :

- a) des services d'éducation des jeunes enfants offerts à tous les enfants autochtones quel que soit leur lieu de résidence;*
- b) des programmes qui facilitent le développement physique, social, intellectuel et spirituel des enfants, et qui réduisent les distinctions entre les soins aux enfants, la prévention et l'éducation;*
- c) le contrôle des autochtones sur la conception et l'administration des services;*
- d) un financement à guichet unique;*
- e) la participation des parents et la possibilité pour eux de choisir les solutions à retenir en matière d'éducation des jeunes enfants¹¹.*

Le 20 janvier 2000, un document intitulé *Early Childhood Development: A Framework for Collaboration*, a été soumis aux sous-ministres de la Santé et des Services sociaux. Les organismes autochtones nationaux n'ont pas pris part à la rédaction de ce document, mais on y mentionnait tout de même les enfants autochtones. Par exemple, dans une section intitulée *We Know What Works*, on y indiquait que des progrès avaient été réalisés pour ce qui est de réduire l'écart entre l'état de santé des enfants autochtones et celui des enfants non autochtones. Cette affirmation non fondée est venue affaiblir le dossier autochtone présenté dans le document public sur le PANE. Dans une autre section intitulée *Fundamental Characteristics of the Framework*, on proposait le critère suivant pour guider l'élaboration du cadre du DPE :

[TRADUCTION]

Adapté aux difficultés particulières auxquelles se heurtent les enfants autochtones et leur famille : il doit reconnaître que la participation des Autochtones dans la prise de décisions liée à la planification, à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes destinés aux enfants autochtones et à leur famille est essentielle. Les stratégies adoptées doivent être suffisamment souples pour pouvoir être adaptées avec efficacité aux circonstances et aux besoins particuliers des différentes collectivités autochtones d'un bout à l'autre du pays¹².

Les premiers ministres ont diffusé un communiqué sur le développement de la petite enfance à l'issue de leur conférence du 11 septembre 2000. On pouvait y lire que les premiers ministres, sauf celui du Québec, avaient reconnu qu'il était important d'appuyer les efforts déployés par les familles et les communautés dans le but d'assurer le meilleur avenir possible à leurs enfants. Ils y précisaient leur vision du développement de la petite

enfance comme un investissement dans l'avenir du Canada, un avenir dans lequel le dynamisme social et la prospérité économique de la société canadienne dépendaient des possibilités offertes aujourd'hui aux enfants. Ils ajoutaient que les parents et la famille jouent un rôle primordial dans le soutien et le soin des enfants. Les premiers ministres ont accepté de travailler ensemble afin que les jeunes enfants puissent s'épanouir pleinement et qu'ils soient en santé, en sécurité, prêts à apprendre, engagés socialement et responsables. En ce qui a trait aux enfants autochtones, le communiqué reprenait essentiellement l'article 4 de l'ECUS, à savoir :

Les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants¹³.

Le discours du Trône prononcé le 30 janvier 2001 pour ouvrir la première session de la 37^e législature comprenait les engagements suivants :

Dernièrement, le gouvernement du Canada ainsi que les provinces et les territoires ont mis en œuvre l'initiative du Développement de la petite enfance dans le but d'élargir et d'améliorer l'accès aux services pour toutes les familles et tous les enfants. Le gouvernement y consacrera plus de 2 milliards de dollars sur cinq ans. Dans cette entente, les gouvernements se sont engagés à faire rapport des résultats obtenus à la population. Le gouvernement du Canada et ses partenaires auront ainsi les renseignements nécessaires pour prendre d'autres mesures, au besoin, afin que tous les enfants aient un meilleur départ dans la vie.

De plus, le gouvernement du Canada adoptera immédiatement avec ses partenaires les mesures qui s'imposent là où les besoins sont les plus criants.

Pour assurer un meilleur avenir aux enfants autochtones, le gouvernement travaillera de concert avec les Premières Nations pour améliorer les programmes et les services offerts dans leurs communautés pour le développement de la petite enfance, et pour en accroître la portée. En outre, il élargira considérablement l'accès au Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans le but de mieux préparer à l'école un plus grand nombre d'enfants et d'aider ceux qui ont des besoins particuliers¹⁴.

Bien que le gouvernement fédéral ait promis de travailler en collaboration avec les Premières nations (Indiens inscrits vivant dans les réserves) afin d'améliorer et d'étendre les programmes de DPE, il ne s'est pas prononcé sur les besoins des enfants autochtones vivant hors réserve. L'utilisation des 2,2 milliards affectés au DPE sur cinq ans a fait

l'objet de négociations intergouvernementales réservées aux gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux. En agissant ainsi, les deux paliers de gouvernement ont manqué à leur engagement selon l'article 4 de l'ECUS et miné le consensus établi dans le PANE. L'initiative de DPE représente donc une occasion manquée pour l'ECUS de venir en aide aux enfants autochtones de nos collectivités.

Nous constatons que le DPE est une responsabilité fédérale dans le cadre de laquelle il n'est fait aucune différence entre les services destinés aux enfants autochtones vivant dans les réserves, à ceux habitant hors réserve, aux Indiens non inscrits et aux Métis. Une approche qui tienne compte de la question culturelle demeure une priorité pour les personnes que nous représentons. Toutes les initiatives de DPE autochtones doivent viser à restaurer et à préserver la culture et les traditions autochtones. Les programmes doivent donc être compatibles avec les structures et pratiques familiales, les méthodes d'apprentissage et les langues autochtones. Le système actuel ne fonctionne pas, et ce, pour les raisons suivantes :

[TRADUCTION]

Dès le départ [...] les services ont été fondés sur des perspectives et des croyances non autochtones, conçus et mis en œuvre par des personnes qui vivent à l'extérieur des collectivités et imposés aux familles autochtones afin de tenter de « corriger » ou « d'améliorer » les conditions par rapport à des normes non autochtones. Ainsi, les valeurs sur lesquelles reposent les services fournis n'ont rien à voir avec les structures sociales, la culture et la vision de la place de l'être humain dans l'univers auxquelles s'identifient les Autochtones¹⁵.

Le CPA n'a pas eu la possibilité de contribuer véritablement à l'élaboration, à la conception et à la mise en œuvre des politiques liées à l'initiative de DPE. Pour être efficaces, les politiques doivent tenir compte de la situation politique, sociale, culturelle et économique de nos enfants. Les politiques qui viennent de l'extérieur n'ont jamais été efficaces et ne le seront jamais.

Ce manque dans le cadre de l'initiative de DPE s'étend également aux enfants autochtones handicapés vivant hors des réserves. On a du mal à s'y retrouver dans les programmes destinés à ces enfants et les critères d'admissibilité qui y sont rattachés. Une

attention particulière devrait être apportée à ce dossier dans le cadre des processus intergouvernementaux liés à l'ECUS. Il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme intergouvernemental permettant de bien comprendre comment les besoins de ces enfants sont traités par les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux. Ces enfants autochtones vivent dans des conditions déplorables, parmi lesquelles figurent une mauvaise alimentation, des conditions de logement et d'hygiène inférieures à la norme, la pauvreté, la discrimination, le racisme, la violence, des services inadéquats ou non existants et des taux élevés de problèmes de santé physique et mentale et de problèmes sociaux, de blessures, d'invalidité et de décès prématuré.

Personnes handicapées

On estime à 30 % la proportion d'adultes autochtones handicapés, ce qui fait des services aux personnes handicapées une question stratégique d'importance considérable pour le CPA. Ce chiffre représente près de deux fois le pourcentage national. De plus, chez le groupe des 15 à 34 ans, le pourcentage de personnes handicapées serait de trois fois la moyenne nationale. Les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux fondent leurs décisions relatives aux personnes handicapées autochtones vivant hors réserve sur des renseignements incomplets. En effet, les données de Statistique Canada reposant sur la population qui s'identifie comme autochtone plutôt que sur l'ensemble des personnes déclarant être d'ascendance autochtone, on sous-estime la taille de ce groupe. S'ajoute à cela les multiples facettes de la question, qui touche aussi les domaines des droits de la personne et droits des Autochtones, de la justice, de la santé, du logement, du transport, de l'emploi, de la formation et du patrimoine culturel.

En 1996, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont fait des personnes handicapées une priorité commune sur le plan de la refonte des politiques sociales. Leur collaboration a abouti à l'élaboration d'un document intitulé *À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées*, présentant une vision commune axée sur la pleine participation à la société des Canadiens handicapés et s'appuyant sur les initiatives passées.

À l'annexe C de *À l'unisson*, intitulée *Profil des Canadiens autochtones handicapés*, trois points sont soulevés : 1) les problèmes des Autochtones handicapés ne sont pas différents de ceux des autres Canadiens handicapés, mais ils sont aggravés par les questions relatives aux diverses compétences gouvernementales; 2) les Autochtones handicapés doivent souvent quitter leur collectivité pour avoir accès à des services et à des mesures de soutien qui ne sont pas offerts dans les réserves; 3) à l'extérieur des réserves, les Autochtones handicapés doivent surmonter les obstacles liés aux champs de compétence pour avoir accès aux services et aux mesures de soutien.

Le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales a pris les mesures suivantes à l'endroit des Autochtones : la création d'un comité fédéral technique sur les Autochtones et la politique sociale; la mise sur pied d'un groupe témoin autochtone sur les questions touchant les personnes handicapées; le choix de l'endroit où serait installé un centre d'information national sur les questions touchant les Autochtones handicapés.

Le comité technique sur les Autochtones et la politique sociale devait mener avec les organismes autochtones des discussions de niveau technique au sujet des trois priorités établies pour la refonte des politiques sociales : 1) les enfants; 2) les personnes handicapées; 3) les valeurs, les principes et les objectifs sur lesquels repose l'union sociale. Ce processus supposait une série de réunions pour lesquelles les organismes autochtones nationaux disposaient de ressources minimales.

Le groupe témoin a été créé dans le cadre d'une table ronde du groupe de travail technique autochtone sur les questions touchant les personnes handicapées tenue les 9 et 10 avril 1997. L'objectif premier de ce groupe était de veiller à ce que les Autochtones handicapés, leur famille et les établissements qui leur offrent des services de soutien disposent d'un mécanisme pour contribuer à l'élaboration des politiques et des programmes au sein de DRHC. Le groupe témoin a signalé un manque de renseignements

détaillés et opportuns concernant les initiatives d'élaboration de politiques et de programmes visant les préoccupations quotidiennes des Autochtones handicapés. Les lacunes les plus importantes portaient sur les collectivités rurales, isolées et éloignées, plus particulièrement au nord du 60^e parallèle. Les réunions du groupe témoin sont peu fréquentes. Qui plus est, il n'y a pas de ressources à l'heure actuelle pour le Secrétariat national pour les Autochtones handicapés, qui appuie le travail du groupe.

La vision du centre d'information sur les questions touchant les Autochtones handicapés a été établie par le groupe témoin. Les services devaient englober, sans distinction du statut ou du lieu de résidence, toutes les personnes et les institutions et tous les groupes et organismes autochtones. Le centre aurait pour mission de recueillir et de diffuser de l'information sur les questions touchant les personnes handicapées pour les Indiens inscrits vivant dans les réserves ou hors de celles-ci, les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis. Il devait prendre appui sur un organisme autochtone en place et doté de mécanismes de prestation de services. Il avait également été prévu qu'il soit lié à des réseaux et à des mécanismes de prestation de services aux Autochtones desservant les personnes handicapées et la population en général. Enfin, il devait être lié à des réseaux et à des mécanismes de prestation de services aux personnes handicapées desservant les personnes et les collectivités autochtones, de même que le reste de la population.

Le centre d'information n'a pas répondu aux attentes du groupe témoin. Deux grandes critiques ont été formulées à l'endroit de l'organisme : d'abord, il n'offre pas des services à tous les Autochtones puisqu'il est axé sur les Indiens inscrits vivant dans les réserves; ensuite, il n'offre des services qu'en anglais, ce qui exclut un nombre considérable d'Autochtones.

Les conflits de champs de compétence entre les paliers de gouvernement continuent de se répercuter sur l'accès des Autochtones handicapés aux mesures de soutien à l'emploi et au revenu, aux services généraux et aux mesures de soutien destinées aux personnes

handicapées. L'ECUS ne s'est pas avérée un outil efficace pour trouver des solutions pratiques aux besoins pressants des Autochtones handicapés.

Obstacles à la mobilité fondés sur la résidence

Les dispositions sur la mobilité de l'article 2 de l'ECUS avaient pour but de tenir compte de la nécessité de veiller à ce que tous les Canadiens, peu importe où ils vivent ou se déplacent au Canada, aient accès à des programmes et services sociaux essentiels qui soient de qualité sensiblement comparable. Les divers ministères ont accepté de présenter des rapports annuels au Conseil ministériel sur les obstacles à l'accès fondés sur la résidence, de même que des plans d'action visant l'élimination de ces obstacles. Ces mesures faisaient partie du mécanisme de reddition de comptes prévu par l'ECUS.

Selon le rapport annuel du gouvernement fédéral sur la mobilité au Canada présenté en mars 2001, les politiques et les programmes fédéraux ne créent pas d'obstacles à l'accès fondés sur la résidence. Ce rapport comprenait la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. Dans son rapport annuel de février 2000, la Colombie-Britannique indiquait qu'elle se pencherait sur les implications des dispositions de l'ECUS concernant la mobilité pour les Autochtones qui quittent les réserves. Ces rapports ont été rédigés sans la consultation ni la participation du Congrès des peuples autochtones ou de ses organismes affiliés.

Conclusion

[TRADUCTION]

De génération en génération, les Canadiens ont dû remettre la main au miracle de leur existence politique. Le fait même que le Canada existe tient de ce que ses habitants ont eu à cœur de se bâtir un pays durable. Le Canada est un suprême acte de foi¹⁶.

Ces réflexions du célèbre historien canadien Arthur Lower nous aident à voir le processus de l'ECUS en contexte. Il n'y a pas de doute que l'ECUS revêt une importance cruciale dans le développement du fédéralisme canadien. Malheureusement pour les Autochtones, « remettre la main au miracle » n'a pas beaucoup apporté sur le plan de l'autonomie gouvernementale. Les programmes sociaux actuels qui sont imposés aux Autochtones sont un échec. Notre participation à la conception et à la mise en œuvre des programmes sociaux fait partie intégrante du concept de l'autonomie gouvernementale et est essentielle à l'efficacité de ces programmes. Le mode d'exécution actuel des programmes sociaux demeure bien implanté et n'a changé en aucune façon à la suite de la signature de l'ECUS. Nous savons bien que, dans une démocratie, les politiques ne changent en général que graduellement; rien ne se fait à pas de géant dans ce domaine¹⁷. Si la modification des politiques est un processus complexe et peu rapide, il n'en demeure pas moins essentiel que ce processus soit mené avec la pleine participation et le plein appui des Autochtones tant au niveau politique qu'administratif.

Selon Alain Noël, c'est le gouvernement fédéral qui ressort gagnant de l'ECUS, puisque la souplesse et le contrôle dont il dispose à l'égard des programmes sociaux se sont accrus au cours des trois dernières années. Il conclut que le gouvernement fédéral a retenu des politiques qui ont réduit ses engagements tout en lui laissant la plus grande marge de manœuvre possible. Il est d'avis qu'il s'en est ensuivi un plus grand sentiment d'insécurité pour les provinces et l'ensemble des Canadiens. Il pense que cette incertitude découle d'un déséquilibre fiscal vertical marqué et croissant entre les deux paliers de gouvernement¹⁸. Si l'ECUS a entraîné une insécurité chez les provinces, il est tout à fait normal alors que le Congrès des peuples autochtones et les autres organismes autochtones nationaux ressentent aussi de l'inquiétude. Dans l'ECUS, les gouvernements promettent

de collaborer avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants, mais rien n'a vraiment été accompli. L'inefficacité de l'ECUS à l'égard des Autochtones est essentiellement un problème de conception du cadre et de volonté politique. Les organismes autochtones nationaux ont été exclus de l'établissement du programme d'action, de l'entente et de la majorité des processus décisionnels intergouvernementaux. Cette invitation à participer à l'examen après trois ans fait naître un faible espoir de changement dans le renouvellement de cette initiative.

Recommandations



Un accord d'accompagnement devrait être négocié et conclu entre les organismes autochtones nationaux et les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux; il devrait être annexé à une nouvelle entente-cadre sur l'union sociale.



Un financement suffisant et stable est nécessaire pour que le CPA puisse continuer à participer à des activités intergouvernementales se rattachant à l'ECUS.

NOTES

1. Entente-cadre sur l'union sociale, article 1, *Principes*, 1999.
2. Entente-cadre sur l'union sociale, article 4, *Travailler en partenariat pour les Canadiens*, 1999.
3. Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 1, Un passé, un avenir*, groupe Communication Canada — Édition, 1996.
4. Matthew Mendelsohn et John McLean, *SUFA's double vision: Citizen engagement and intergovernmental collaboration*, Options politiques, avril 2000, p. 43.
5. Entente-cadre sur l'union sociale, article 1, *Principes*, 1999.
6. John Richards, *The Paradox of the Social Union Framework Agreement*, Backgrounder n° 59, mars 2002, p. 1.
7. Geoff Dinsdale et John McLean, *La mise en œuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale : Un outil d'apprentissage et de référence*, Centre canadien de gestion, 2000, p. 12.
8. Entente-cadre sur l'union sociale, article 7, *Examen de l'entente-cadre sur l'union sociale*, 1999.
9. Communiqué, Réunion fédérale-provinciale-territoriale du Conseil ministériel sur la refonte des politiques sociales, des ministres responsables des questions autochtones et des dirigeants des organismes autochtones nationaux, Ottawa (Ontario), décembre 1999.
10. *National Children's Agenda: A Congress of Aboriginal Peoples Report on the Public Paper*, 1999, p. 16.
11. Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 3, Vers un ressourcement*, groupe Communication Canada — Édition, 1996.
12. *Early Childhood Development: A Framework for Collaboration*, préparé à l'intention des sous-ministres de la Santé et des Services sociaux, 2000, p. 16.
13. Entente-cadre sur l'union sociale, article 4, *Travailler en partenariat pour les Canadiens*, 1999.
14. Discours du Trône, première session de la 37^e législature, 2001.
15. Lee Seto-Thomas, *Native Child Care : The Circle of Care*, Conseil national des autochtones du Canada, 1990, p. 2.
16. Arthur R.M. Lower, *Colony to Nation: History of Canada*, Longmans, Green, 1946, p. 567.
17. Charles E. Lindblom, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, XIX, 1959, p. 84.
18. Alain Noël, « *Collaborative federalism — with a footnote* », Options politiques, mai 2000, p. 44.