

AFAC

EXPOSÉ DE POSITION

**L'ENTENTE-CADRE SUR
L'UNION SOCIALE**

MARS 2002

Table des matières

I.	INTRODUCTION	3
II.	ECUS	4
A.	EXCLUSION DES AUTOCHTONES EN TANT QUE PARTIES À L'ECUS	5
B.	HISTORIQUE DE L'ECUS.....	8
III.	PEUPLES AUTOCHTONES	11
A.	INTRODUCTION.....	11
1.	<i>La Loi sur les Indiens</i>	14
2.	<i>Pensionnats</i>	16
B.	FEMMES ET ENFANTS AUTOCHTONES	16
C.	RÉSUMÉ	18
IV.	OBJECTIFS DE L'ECUS?.....	19
A.	RÉDUCTION DES SERVICES FÉDÉRAUX DESTINÉS AUX PEUPLES AUTOCHTONES..	19
B.	PRÉVISIBILITÉ DU FINANCEMENT	22
C.	PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LES ENFANTS	23
D.	PEUPLES AUTOCHTONES ET PERSONNES HANDICAPÉES	24
E.	EMPLOI.....	25
F.	ECUS : TRANSPARENCE?	25
G.	AFAC.....	26
H.	NORMES NATIONALES.....	26
I.	ÉGALITÉ VÉRITABLE.....	27
V.	RECOMMANDATIONS	28
VI.	CONCLUSION.....	30
VII.	BIBLIOGRAPHIE	31
VIII.	ANNEXE A	33

ECUS : INCIDENCE SUR LES FEMMES AUTOCHTONES

I. Introduction

L'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) a rédigé au nom de ses organismes membres, le bref rapport qui suit au sujet de l'ECUS et de ses répercussions sur les femmes et les enfants autochtones. Ce rapport a été produit dans le cadre d'un contrat avec le gouvernement fédéral. L'énoncé des travaux prévus au contrat était le suivant :

Phase I : Examen de la documentation et consultations auprès de la collectivité représentée — recenser et examiner toute la documentation disponible au sujet de l'ECUS et mener un processus de consultation auprès de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des organismes autochtones.

Phase II : Présenter un rapport final renfermant des recommandations sur les améliorations qui pourraient être apportées à l'Entente-cadre sur l'union sociale.

En raison de contraintes de temps, l'AFAC n'a pu exécuter seulement qu'une partie des travaux mentionnés ci-dessus. Elle a élaboré et distribué un questionnaire (annexe A) à ses groupes membres partout au Canada pour recueillir de l'information sur l'ECUS et ses répercussions sur les femmes autochtones, ainsi que des recommandations sur les améliorations qui pourraient être apportées à l'ECUS. Elle a en outre demandé à ces groupes d'évaluer le rendement de l'ECUS par rapport à la prestation de services aux femmes et aux enfants autochtones. En raison de ces mêmes contraintes de temps, le taux de réponse au questionnaire a été limité. En résumé, les répondants ont jugé médiocre le rendement de l'ECUS (question n° 27) en ce qui concerne l'amélioration des programmes et des services destinés aux femmes et aux enfants autochtones.

Voici un aperçu des aspects de l'ECUS qui touchent les Autochtones et, plus particulièrement, les femmes et les enfants autochtones. Un examen critique de la documentation disponible a été effectué du point de vue des femmes autochtones (AFAC).

II. ECUS

Les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont conclu l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) en 1999. Cette entente établit un certain nombre de principes généraux sur lesquels reposeront des politiques sociales et une collaboration renouvelées dans les domaines de la santé, de l'enfance, des études postsecondaires et d'autres programmes sociaux. Elle vise plus particulièrement à permettre aux gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux de travailler ensemble :

[TRADUCTION]

[...] et avec les Canadiens et Canadiennes à renforcer le régime d'assurance-maladie, à éliminer les obstacles à la mobilité des Canadiens et des Canadiennes, à faire participer la population à l'établissement de programmes sociaux et à renforcer les partenariats entre les gouvernements¹.

Les principes directeurs généraux énoncés dans l'ECUS pour guider l'élaboration des programmes sociaux destinés aux Canadiens sont les suivants :

- l'égalité des chances;
- l'accès à des programmes comparables pour tous les Canadiens;
- le respect des principes de l'assurance-maladie;
- l'aide à ceux qui sont dans le besoin².

Le gouvernement du Québec n'a pas signé l'Entente-cadre. Soulignons plus particulièrement que ni les gouvernements des peuples autochtones ni les représentants des organismes autochtones nationaux ne font partie des signataires. L'ECUS renferme toutefois une disposition selon laquelle :

Les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants³.

Les signataires se sont entendus pour mettre tout d'abord l'accent sur les personnes handicapées et les enfants vivant dans la pauvreté⁴. Ce sont là deux domaines de grande importance pour l'AFAC et l'ensemble des Autochtones. Seulement deux groupes régionaux ont répondu à notre questionnaire, mais tous deux ont indiqué qu'ils estimaient que les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux n'avaient pas su s'attaquer efficacement à la question de la pauvreté chez les enfants. Ils leur ont donné une note

1. *Highlights of the Social Union Framework Agreement* (fiche de renseignements).

2. *Ibid.*

3. *Entente-cadre sur l'union sociale*.

4. « Union sociale », <http://socialunion.gc.ca>.

médiocre pour ce qui est des mesures prises pour améliorer les conditions sociales des femmes et des enfants autochtones.

A. Exclusion des Autochtones en tant que parties à l'ECUS

Ni les gouvernements autochtones ni les représentants nationaux des peuples autochtones ne font partie des signataires de l'ECUS. Même si le texte de l'ECUS mentionne les peuples autochtones, le fait qu'ils ne soient pas partie à l'Entente-cadre laisse sous-entendre qu'ils ne sont pas sur un pied d'égalité avec les autres signataires. Il a été avancé que cette exclusion indique :

[TRADUCTION]

[...] qu'ils sont semblables aux gouvernements municipaux, qui ont eux aussi un rôle d'observateurs dans le processus lié à l'ECUS. On pourrait y voir un autre mouvement de recul par rapport à la situation de 1992, où l'influence autochtone était à son plus haut avec le texte de l'Accord de Charlottetown qui inscrivait une présence autochtone considérable dans pratiquement tous les recoins de l'État fédéral canadien⁵.

L'ancien chef national de l'Assemblée des Premières nations, le chef Phil Fontaine, faisait état de préoccupations du même genre dans une lettre qu'il a adressée au premier ministre avant la signature de l'ECUS. Il recommandait la participation à part entière et sur un pied d'égalité des Premières nations au processus de l'union sociale⁶ et exhortait le premier ministre à inclure les peuples autochtones dans ce processus historique d'édification d'une nation⁷. Mais, malgré le fait que les peuples autochtones soient reconnus dans la *Loi constitutionnelle de 1982*⁸, les choses ne se sont pas passées ainsi.

M. Fontaine soulignait l'importance de la participation autochtone compte tenu du rapport spécial qui existe entre les Premières nations et le gouvernement fédéral et du fait que :

[TRADUCTION]

La réforme de l'union sociale touche directement les champs de compétence des gouvernements des Premières nations, la relation actuelle et future entre les

5. R. Gibbins, « Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA », *Enjeux publics*, vol. 2, n° 3 (juillet 2000), p. 3-14.

6. Lettre de l'ancien chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, au premier ministre, en date du 2 février 1999.

7. *Ibid.*

8. *Loi constitutionnelle de 1982 — Loi de 1982 sur le Canada*, R.-U., 1982, c. 11.

Premières nations et les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux, de même que la nature et la qualité des programmes sociaux offerts aux citoyens des Premières nations.

Toutefois, comme l'a fait observer l'auteur des commentaires qui suivent, malgré tous ces arguments, les Autochtones ne se sont pas vu offrir la possibilité d'être parties à l'ECUS :

[TRADUCTION]

Pour les organismes autochtones nationaux et leurs dirigeants, exclus des pourparlers qui ont mené à la conclusion de l'entente, l'expérience a été décevante. Les négociations relatives à l'union sociale étaient considérées comme un processus historique dans l'évolution du pays, processus qui touchait les peuples autochtones, leurs gouvernements et leur place au sein de la fédération. Pourtant, les dirigeants des organismes autochtones nationaux n'ont pu y participer directement⁹.

Malgré l'existence de raisons impératives d'inclure les groupes autochtones nationaux à la table de négociations, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont décidé de les exclure. La participation des peuples autochtones recommandée par la Commission royale sur les peuples autochtones, aurait en fait constitué un pas vers l'autonomie gouvernementale :

[TRADUCTION]

La concrétisation véritable de l'autonomie gouvernementale autochtone exige des modifications importantes des relations intergouvernementales; l'*Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS)* constitue donc l'une des cibles de cette lutte pour l'autodétermination et la reconnaissance du statut constitutionnel particulier des peuples autochtones dans le fédéralisme canadien¹⁰.

Certaines observations formulées au niveau international viennent renforcer encore l'importance de la participation des Autochtones. En effet, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a exprimé une forte inquiétude relativement à l'écart flagrant qui existe entre les peuples autochtones et les autres Canadiens. Il a soulevé plus particulièrement certaines préoccupations concernant les politiques sociales :

[TRADUCTION]

Paragraphe 392 : Le Comité est très préoccupé par l'écart flagrant entre les Autochtones et la majorité des Canadiens en ce qui a trait à la jouissance des

9. M. Prince, « Aboriginals are securing a role », *Options politiques* (avril 2000), p. 45-46.

10. *Ibid.*, p. 45.

droits prévus par le Pacte. Il y a eu très peu de progrès, voire aucun, pour corriger le dénuement économique et social des Autochtones. Plus particulièrement, le Comité s'inquiète vivement de la pénurie de logements décentes, du chômage endémique et du taux élevé de suicides, surtout chez les jeunes des communautés autochtones. L'incapacité de fournir une eau potable aux communautés autochtones vivant dans des réserves est aussi fort inquiétante. La délégation de l'état partie a admis que près du quart des habitations autochtones nécessitent des réparations majeures du fait qu'elles n'ont aucune commodité de base¹¹.

L'AFAC partage ces préoccupations, qui reflètent le combat quotidien de nos membres. Ces préoccupations font également ressortir combien il est important que les groupes autochtones nationaux prennent part à la mise en œuvre ou à la restructuration de l'ECUS. Nous refuser cette participation sous prétexte que l'ECUS ne porte que sur des « dispositions administratives » serait ignorer la réalité, comme le font remarquer Day et Brodsky :

[...] à la lumière du rapport étroit qui existe entre les programmes et services sociaux et l'égalité des femmes, est que les modifications les plus radicales apportées aux programmes sociaux, au cours des quarante dernières années, ont été présentées comme étant une question purement budgétaire, n'ayant aucun rapport avec les droits des femmes¹².

L'AFAC sait très bien, malheureusement, qu'en raison de questions de champs de compétence, et d'autres questions pressantes, l'ECUS ne porte pas simplement sur des « dispositions administratives », mais aborde des sujets qui touchent notre survie même — l'accès à des programmes sociaux visant à réparer les ravages de la colonisation. Brodsky et Day émettent une mise en garde :

La plus grande menace pour les femmes, à l'heure actuelle, est la politique économique, laquelle, au mieux, ne tient pas compte des femmes et, au pire, maintient leur inégalité et l'exploite. La plus grande menace est l'attrait exercé par l'idée que la politique économique est apolitique et n'a aucun rapport avec les droits des femmes.

Le nouveau défi que doivent relever les femmes consiste à discréditer cette idée. Dans tous les forums, les femmes doivent mettre l'accent sur une vision sociale qui relie la politique sociale et économique au droit des femmes à l'égalité. Il ne

11. Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, E/1999/22) E/C.12/1998/26) Supp. 2, Report of the 18th and 19th Session.

12. S. Day et G. Brodsky, *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada*, mars 1998. Rapport produit pour Condition féminine Canada, Fonds de recherche en matière de politiques.

peut pas y avoir d'égalité pour les femmes sans la justice économique et l'autonomie économique¹³.

Malheureusement, la justification avancée pour expliquer l'exclusion des Autochtones, comme le souligne M. Prince, professeur à l'Université de Victoria, est que l'entente traitait de « questions administratives » :

[TRADUCTION]

On a dit que les dirigeants autochtones nationaux avaient été exclus des négociations parce que ces dernières portaient sur des dispositions administratives, et non pas des propositions de nature constitutionnelle, et que les programmes sociaux demeuraient une responsabilité provinciale¹⁴.

Comme l'a souligné M. Prince, l'exclusion des organismes autochtones nationaux (OAN) était d'autant plus frappante du fait de la publication du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, qui mettait en relief l'importance du partenariat entre les OAN et leurs homologues fédéraux, provinciaux et territoriaux, partenariat fondé sur :

[TRADUCTION]

[...] les principes de la reconnaissance mutuelle, du respect mutuel et de la responsabilité mutuelle. Les peuples Autochtones considèrent leurs OAN comme un porte-parole central pour l'établissement d'une nouvelle relation¹⁵.

Nous espérons que les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux tiendront compte de nos recommandations, formulées plus loin dans ce rapport, dans l'esprit des recommandations présentées par la Commission royale sur les peuples autochtones.

B. Historique de l'ECUS

Quelques analystes féministes se sont penchées sur l'historique et la fin des politiques sociales canadiennes avant et après la conclusion de l'ECUS. Cet aspect de la question est important lorsque l'on veut examiner l'ECUS et ses répercussions sur les femmes autochtones. Margot Young¹⁶ et Shelagh Day avec Gwen Brodsky¹⁷, par exemple, se sont

13. *Ibid.*, p. 158.

14. *Supra*, note 9, p. 45.

15. *Supra*, note 9, p. 45.

16. M. Young, « The Social Union Framework Agreement: Hollowing Out the State », *Forum constitutionnel*, vol. 10, n° 4 (1999), p. 120.

17. *Supra*, note 12.

intéressées à la fin des politiques sociales canadiennes avant l'ECUS. Ces auteurs notent, plus particulièrement, que l'élimination du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), mis en place en 1966, a entraîné l'abolition des normes nationales qui y étaient rattachées. L'ECUS ne renferme pas de normes qui assureraient que tous les citoyens soient traités de la même façon peu importe dans quelle province ils habitent. Cette situation a également été soulignée au niveau international par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels :

[TRADUCTION]

Paragraphe 394 : Le remplacement du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) entraîne une série de conséquences négatives pour les groupes défavorisés du Canada en ce qui a trait à la jouissance des droits inscrits dans le Pacte. [...] Le Comité déplore qu'en accordant pratiquement un pouvoir discrétionnaire absolu aux provinces en ce qui a trait aux droits sociaux, le gouvernement du Canada a créé une situation où les normes du Pacte peuvent être sapées et où la responsabilité réelle a été radicalement amoindrie¹⁸.

Le comité des Nations Unies de même que S. Day et G. Brodsky recommandent d'inclure des normes dans toute nouvelle entente nationale sur les politiques sociales. Il semble bien que les recommandations du comité des Nations Unies n'aient pas été respectées puisque l'ECUS ne renferme aucune norme, ce qui donne l'impression que l'engagement historique des gouvernements fédéraux à l'égard des programmes et des services sociaux commence à faiblir :

Pour les femmes, qui sont plus pauvres que les hommes, plus exposées à la violence familiale et plus susceptibles d'être les dispensatrices des soins aux enfants et aux personnes âgées, la diminution de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des programmes et des services sociaux et des normes nationales a d'importantes conséquences immédiates et à long terme. Dans le cas des mères seules, des femmes âgées, des **femmes autochtones**, des femmes immigrantes, des femmes de couleur et des femmes handicapées, lesquelles sont au nombre des Canadiennes vraiment les plus pauvres, les effets sont encore plus rigoureux¹⁹.
(*Nous soulignons.*)

Dans son analyse de l'ECUS, le professeur Margot Young soulève d'autres sujets de préoccupation et souligne que des éléments du rejet néolibéral plus récent de l'État providence²⁰ sont introduits dans l'ECUS. Elle soutient en outre que le texte de l'ECUS semble appuyer la notion d'égalité formelle plutôt que d'égalité véritable. Comme elle le

18. *Supra*, note 11.

19. *Supra*, note 12.

20. *Supra*, note 16, p. 16-120.

démontre, l'égalité véritable tient compte des différences entre personnes ou groupes pour reconnaître le fait qu'un même traitement n'est pas nécessairement un traitement égal²¹. Ce point a une importance toute particulière pour les femmes autochtones, qui ont toujours été défavorisées en raison de leur sexe, de leur race et, bien souvent, de leur lieu de résidence. Comme le souligne Margot Young, la différence entre les modèles d'égalité véritable et d'égalité formelle peut être très importante :

[TRADUCTION]

Si l'on ne tient pas compte des conditions sociales et économiques réelles de la personne et que les programmes ne sont pas conçus de manière à prendre en compte les inégalités systémiques, les mesures prises par l'État ne pourront vraiment contribuer à remédier véritablement à la situation des personnes démunies et défavorisées, soit des groupes importants de Canadiens, qui se voient dans l'impossibilité à l'heure actuelle de participer pleinement à la société canadienne²².

Nous sommes d'avis qu'il importe d'inclure des dispositions relatives à l'égalité véritable dans l'ECUS; les circonstances particulières des femmes autochtones doivent être reconnues si nous voulons arriver à un changement positif pour nos membres.

Enfin, pour reprendre les préoccupations soulevées par les Nations Unies, l'AFAC se demande si l'ECUS a mené à une amélioration ou contribué à une réduction des services et des programmes destinés aux femmes et aux enfants autochtones. Nous recommandons de conférer à l'AFAC la capacité de réaliser une analyse approfondie de l'incidence de l'ECUS et des tendances relatives aux politiques sociales qui, compte tenu de l'ECUS, influent sur les femmes et les enfants autochtones :

[TRADUCTION]

Paragraphe 398 : Le Comité constate avec inquiétude que l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada et des compressions touchant les prestations d'aide sociale ainsi que les services et les programmes sociaux ont eu une incidence particulièrement grave sur les femmes, notamment les mères seules, qui comptent pour la majorité des personnes défavorisées, des adultes prestataires de l'aide sociale et des bénéficiaires de programmes sociaux.

21. *Supra*, note 16, p. 16-124.

22. *Supra*, note 16, p. 125-126.

III. PEUPLES AUTOCHTONES

A. Introduction

[TRADUCTION]

[...] le contexte plus large de racisme, de pauvreté, de mauvaise santé et de violence dans lequel un grand nombre de femmes des Premières nations [...] luttent pour survivre. Sur un plan plus fondamental, il masque les origines de ces conditions, c'est-à-dire le colonialisme et l'oppression raciale d'hier et d'aujourd'hui, notamment la dépossession des terres, la destruction des économies traditionnelles des Premières nations et les effets des pensionnats et de l'aide sociale à l'enfance [...] qui se perpétue d'une génération à l'autre²³.

Les peuples autochtones du Canada ont une relation particulière, et parfois difficile, avec le gouvernement fédéral. En tant que premiers peuples de ce pays, ils sont reconnus dans la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁴, en vertu de l'article 35, qui se lit comme suit :

Paragraphe 35 (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

Selon les Nations Unies, les premiers peuples du Canada vivent dans des conditions déplorables, comparables à celles des pays du tiers-monde. Un partenariat véritable dans le cadre de l'ECUS aurait pu faire beaucoup pour commencer à réparer la relation entre les signataires et les premiers peuples. Les femmes autochtones, plus particulièrement, sont énormément touchées par les décisions des gouvernements en matière de politiques sociales puisqu'elles sont désavantagées à la fois par leur sexe et par leur race.

Les peuples autochtones continuent de vivre dans la misère. L'Assemblée des Premières nations (APN) a décrit les causes profondes de la pauvreté chez les Premières nations dans un récent projet de présentation prébudgétaire à la Chambre des communes :

[TRADUCTION]

- Dans certaines régions du pays, les traités n'ont pas été mis en application. Dans d'autres cas, les traités ne sont pas encore finalisés. Il en découle une incertitude constante et un manque de ressources.
- La plupart des collectivités disposent d'une assise territoriale tout à fait insuffisante pour soutenir une économie viable. Dans le cas de celles qui sont

23. M. Kline, « Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nation Women », *Queen's Law Journal*, vol. 18, n° 2 (1993), p. 306-321.

24. *Loi constitutionnelle de 1982 — Loi de 1982 sur le Canada*, R.-U., 1982, c. 11.

bien situées, le processus nécessaire pour étendre leur territoire est beaucoup trop lourd.

- ❑ Les Premières nations, impuissantes, regardent les autres Canadiens s'enrichir à même les ressources de leurs terres et des territoires traditionnels.
- ❑ Les Premières nations n'ont pu participer à des processus clés d'élaboration des politiques, tels que l'Entente-cadre sur l'union sociale et d'autres forums fédéraux/provinciaux/territoriaux visant à atténuer l'état de dépendance actuel.
- ❑ L'expérience de nos enfants à l'école et en milieu de travail est gâchée par des conditions de logement inadéquates et des systèmes d'approvisionnement en eau et d'égout de qualité inférieure.
- ❑ Les effets de la situation de dépendance, de fragilité sur les plans culturels et linguistique, de dépossession et d'impuissance générale que nous ont laissée les pensionnats et les politiques fédérales inefficaces se perpétuent.
- ❑ Les champs de compétence ne sont pas délimités clairement. Il en découle une incapacité de tirer parti des possibilités qui se présentent en temps opportun, ce qui a pour résultat final de multiplier par cinq ce qu'il en coûte de faire des affaires sur les terres des Premières nations.
- ❑ Le manque de respect à l'égard de notre compétence entraîne de l'incertitude chez les investisseurs et réduit notre accès à des capitaux.
- ❑ Le fondement juridique nécessaire n'est pas en place pour modifier les compétences en matière de revenu de manière à empêcher les autres gouvernements de siphonner le peu de richesses créées sur notre territoire.
- ❑ Les désaccords entre les gouvernements fédéral et provinciaux quant à la responsabilité ont entraîné la détérioration d'infrastructures et de services qui étaient déjà de piètre qualité²⁵.

Malheureusement, la question de l'accès à des services adéquats, adaptés à notre culture, afin de remédier à la pauvreté subit constamment les contrecoups d'un débat sans fin à savoir quel palier de gouvernement a la responsabilité de fournir ces services aux peuples autochtones :

[TRADUCTION]

Les services et l'infrastructure en place dans les réserves sont de qualité inférieure selon pratiquement tous les éléments mesurables. Aucun palier de gouvernement ne semble vouloir assumer la responsabilité de cette situation. L'insuffisance de fonds actuelle des réserves est tellement grave que la quasi-totalité du financement obtenu doit être utilisée pour répondre à des besoins sociaux pressants²⁶.

25. Assemblée des Premières nations *AFN-Pre Budget Submission*, octobre 2001.

26. *Ibid.*, p. 14.

On peut difficilement parler de l'ECUS et des rapports entre les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux avec les peuples autochtones sans remonter à la colonisation. Voici donc une brève analyse de certains des principaux éléments de la colonisation : la mise en application de la *Loi sur les Indiens* et le régime des pensionnats.

1. *La Loi sur les Indiens*

[TRADUCTION]

Il ne fait aucun doute que cette loi [la *Loi sur les Indiens*] a frappé au cœur de ce que les sociétés de la côte ouest avaient de plus sacré. Elle a par le fait même mis en cause la survie même de ces nations [...] ²⁷.

L'application de la *Loi sur les Indiens*, une loi relevant de la compétence fédérale, a eu d'énormes répercussions pour les premiers peuples. La *Loi* a entraîné un grand nombre de pertes importantes pour les membres des Premières nations : ils ont été dépossédés de leurs terres (il est devenu illégal de revendiquer des territoires), de leur droit d'appartenance et de leur statut d'Indien (mariage entre une femme des Premières nations et un homme non-Indien), de leurs enfants (pensionnats) et de leurs structures gouvernementales traditionnelles.

La *Loi* a touché plus particulièrement les femmes autochtones. Elle a contribué à miner leurs rôles traditionnels en tant que citoyennes, mères et femmes des Premières nations. Les dispositions de la *Loi* sur l'appartenance ont eu, et continuent d'avoir, des répercussions de taille sur les femmes autochtones. La *Loi* venait définir qui avait droit au statut d'« Indien ». Avant 1985, lorsqu'une femme autochtone épousait un homme non-« Indien », elle perdait son statut d'« Indienne », de même que son droit d'appartenance à sa communauté. Un grand nombre de femmes se sont trouvées privées de leur culture, de leur appartenance à la collectivité, de leur famille ainsi que de la possibilité de vivre sur leur territoire traditionnel. Les modifications apportées en 1985 aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* portant sur l'appartenance (projet de loi C-31) ont remédié à la situation pour certaines femmes seulement; un grand nombre de femmes (et leurs enfants) continuent de se voir refuser le statut. Dans d'autres cas, les femmes ont été réintégrées, mais ne peuvent obtenir le statut d'« Indien » pour leurs enfants et elles ont de la difficulté à retourner dans leur collectivité en raison du manque de logement et de la discrimination exercée à leur égard du fait qu'elles sont des « Indiennes inscrites à la faveur du projet de loi C-31 ». Qui plus est, les femmes autochtones qui vivent dans les réserves continuent d'être traitées différemment des femmes qui vivent hors des réserves en cas de dissolution de leur mariage. Il s'agit là d'un point soulevé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels :

[TRADUCTION]

Paragraphe 404 : Le Comité constate que les femmes autochtones vivant dans des réserves ne jouissent pas du même droit au partage égal des biens matrimoniaux

27. G. Yabsley et le chef J. Mathias, « The Conspiracy of Legislation: The Suppression of Indian Rights in Canada », dans *In Celebration of Our Survival*, sous la direction de Doreen Jenssen et Cheryl Brooks, Vancouver, U.B.C. Press, 1991, p. 35.

au moment de la rupture d'un mariage que les femmes vivant à l'extérieur des réserves²⁸.

L'application de la *Loi sur les Indiens* a eu des conséquences profondes et dévastatrices manifestes pour les femmes et les enfants autochtones.

28. *Supra*, note 11.

2. Pensionnats

[TRADUCTION]

Des générations successives d'enfants placés dans les pensionnats, la destruction des bases économiques autochtones, la décimation des populations autochtones par la maladie et la dépendance croissante à l'égard de l'aide sociale gouvernementale ont mené à un chaos social. Cette situation se manifeste dans les collectivités autochtones par une pauvreté atterrante, des taux de chômage et de suicide élevés, des niveaux de scolarité faibles et des taux d'alcoolisme et de criminalité élevés. Au niveau individuel, les pensionnats ont laissé des problèmes d'estime de soi, la confusion quant à l'identité personnelle et culturelle ainsi que méfiance et hostilité à l'égard de l'autorité²⁹.

Le régime de pensionnats obligeant les enfants autochtones à fréquenter des écoles souvent situées loin de la collectivité où ils habitaient est un autre exemple évident des répercussions de la colonisation. Un grand nombre de ces enfants ont été victimes de violence physique, sexuelle, psychologique et spirituelle. Les effets de l'expérience des pensionnats sur les enfants, les familles et les collectivités sont décrits d'une manière poignante par les juges Hamilton et Sinclair (ci-dessus).

B. Femmes et enfants autochtones

[TRADUCTION]

Les femmes et les enfants autochtones sont de grandes victimes dans la société canadienne contemporaine. Ils sont victimes de racisme, de sexisme et d'un niveau de violence familiale inexcusable³⁰.

Les peuples autochtones ont souffert des effets de la colonisation et on peut dire que les femmes et les enfants sont ceux qui continuent d'en souffrir le plus. La colonisation a eu pour effet d'entraîner des niveaux inquiétants de violence à l'égard des femmes autochtones, des nombres trop élevés de retraits d'enfants de leur foyer, la pauvreté, le racisme, le sexisme et la perte de culture et d'identité.

Les statistiques présentées dans un rapport publié récemment par Statistique Canada témoignent des conditions de vie désolantes des femmes autochtones. On souligne le taux

29. Manitoba, Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal Peoples, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal Peoples*, vol. 2, Winnipeg, Imprimeur de la Reine, 1991, p. 515.

30. *Ibid.*, p. 475.

élevé de pauvreté dans les communautés autochtones, plus particulièrement chez les mères seules :

Un fort pourcentage de femmes autochtones touchent un faible revenu. En 1996, 43 % des femmes autochtones de 15 ans et plus avaient un revenu bien inférieur aux seuils de faible revenu de Statistique Canada [...] La situation de faible revenu des mères autochtones seules est encore plus pénible. Dans ce groupe, 73 % vivaient sous les seuils de faible revenu en 1996. Cette situation était beaucoup plus sérieuse que celle vécue par les familles monoparentales ayant à leur tête une femme non autochtone, où la proportion était de 45 %³¹.

Le taux de violence familiale dans les collectivités autochtones est un problème souligné par de nombreux auteurs³², qui citent un rapport publié par l'Ontario Native Women's Association dans lequel on révélait que huit femmes autochtones sur dix avaient été victimes de violence³³. Certains auteurs vont jusqu'à parler d'une véritable épidémie de violence contre les femmes et les enfants³⁴.

Enfin, on fait état de statistiques de plus en plus tragiques sur les enfants autochtones :

- ❑ Le taux de MSN chez les bébés autochtones est d'environ six fois supérieur à celui de la population non autochtone.
- ❑ Le taux de suicide chez les jeunes garçons autochtones de 10 à 19 ans est plus de huit fois celui des jeunes non autochtones du même âge; chez les jeunes filles, il est de 20 fois plus élevé que celui des jeunes filles non autochtones.
- ❑ Le taux de mortalité chez les enfants autochtones pour l'ensemble des autres causes de décès est plus de trois fois celui des enfants de la population en général³⁵.

31. Canada, Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000 : Rapport statistique fondé sur le sexe*, ministère de l'Industrie, 2000, p. 259.

32. Par exemple : J. Hare, *Building Healthy Communities: An Aboriginal Family Violence Resource Guide*, septembre 1997, rapport préparé pour le compte de FREDa; Manitoba, *supra*, note 29; Commission royale sur les peuples autochtones, *Vers un ressourcement, Volume 3*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1996).

33. Ontario Native Women's Association, *Breaking Free: A Proposal for Change to Aboriginal Family Violence*, Thunder Bay, décembre 1989, p. 19.

34. *Supra*, note 29.

35. Colombie-Britannique, Children's Commission, *1999 Annual Report*, Victoria, Queen's Printer, 2000, p. 28.

C. Résumé

Voilà une très brève description de certaines des conditions dans lesquelles doivent vivre les Autochtones, et plus particulièrement les femmes et les enfants autochtones, dans la société canadienne. Pour les Nations Unies, cette situation est déplorable et doit être traitée comme une préoccupation sociale nationale pressante. Avant tout, la pauvreté et la dépendance, surtout chez un nombre excessif de mères seules, doivent être prises en compte dans la mise en œuvre ou la restructuration de l'ECUS.

IV. Objectifs de l'ECUS?

[TRADUCTION]

Paragraphe 427 : Le Comité, comme dans son examen du deuxième rapport périodique du Canada, rappelle que les droits économiques et sociaux ne devraient pas être réduits à des « principes et objectifs » dans les pourparlers permanents entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires concernant les programmes sociaux³⁶.

Comme le précisent les Nations Unies, le cadre des politiques sociales du Canada ne devrait pas être une simple série de principes et d'objectifs; on peut cependant dire que c'est exactement ce que renferme l'ECUS. Voici les suggestions et recommandations de l'AFAC dans le cadre de cet examen de l'entente après trois ans.

A. Réduction des services fédéraux destinés aux peuples autochtones

[TRADUCTION]

Les dépenses fédérales réelles par habitant au chapitre des programmes destinés aux Premières nations ont diminué de 4 % au cours des quatre dernières années. En 1999, 70 % des dépenses fédérales dans ce domaine provenaient du MAINC; ce ministère a réduit ses dépenses réelles par habitant de 6 % entre 1996 et 1999³⁷.

Dans sa présentation prébudgétaire soumise à la Chambre des communes, l'APN a souligné le fait que le gouvernement fédéral avait réduit son financement et ses services à l'intention des peuples autochtones. Cette constatation est inquiétante, surtout lorsque l'on tient compte des commentaires non seulement de la Commission royale sur les peuples autochtones, mais aussi du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, qui estime que les peuples autochtones vivent dans des conditions déplorable. Il nous semble que plutôt que de réduire les dépenses visant à remédier aux répercussions de la colonisation, le gouvernement fédéral devrait les augmenter. Nous nous inquiétons du fait que l'ECUS, comme nous l'avons déjà souligné, ne renferme pas de normes en matière de prestation de services, normes qui pourraient servir à contrer ces réductions de financement.

Les observations suivantes figurent dans un rapport préparé par les gouvernements provinciaux et territoriaux :

36. *Supra*, note 11.

37. *Supra*, note 25, p. 10.

[TRADUCTION]

Les gouvernements provinciaux et territoriaux, de même que les organismes autochtones, sont préoccupés par la réduction des services et des mesures de soutien fournis aux peuples autochtones par le gouvernement fédéral. Ils s'inquiètent plus particulièrement des besoins et des problèmes sociaux croissants que crée le gouvernement fédéral en continuant de se soustraire à ses responsabilités à l'égard des peuples autochtones³⁸.

Manifestement préoccupés par le fait que le gouvernement fédéral se décharge de sa responsabilité envers les peuples autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont exprimé la position suivante :

[TRADUCTION]

[...] le gouvernement fédéral a une responsabilité constitutionnelle, historique, fiduciaire et issue des traités à l'endroit des peuples autochtones et dans les réserves et hors des réserves³⁹.

Une chose est tout à fait claire, malgré l'ECUS, et à cause des limites floues établies par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les peuples autochtones continuent d'être laissés pour compte ou de recevoir des services médiocres. Ce problème a été relevé il y a plus de 35 ans par Hawthorne, pour le gouvernement fédéral :

La condition spéciale des Indiens a servi de prétexte pour leur fournir des services de qualité inférieure à ceux dont bénéficient les Blancs dans un pays qui autrefois leur appartenait⁴⁰.

Des années plus tard, le débat se poursuit toujours, comme le montre le document sur les options proposées par le Conseil provincial/territorial :

[TRADUCTION]

□ Selon les peuples autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux, la responsabilité revient au gouvernement fédéral.

38. Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales, *Federal Reductions in Services and Support to Aboriginal Peoples: An Options Paper*, juillet 1997. Document préparé par le Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales pour la conférence annuelle des premiers ministres de 1997.

39. *Ibid.*, p. 4.

40. *Étude sur les Indiens contemporains du Canada — Besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*, sous la direction de H.B. Hawthorne, vol. 1 et 2, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1966, p. 283.

- Les peuples autochtones subissant les conséquences de l'absence d'une responsabilité et d'une imputabilité claires et constantes de la part du gouvernement fédéral.
- Les retraits de financement par le gouvernement fédéral ont entraîné des réductions des services fournis aux peuples autochtones et une augmentation des coûts assumés par les gouvernements provinciaux et territoriaux⁴¹.

Les gouvernements provinciaux/territoriaux ont proposé un certain nombre de solutions pour tenter de régler ce problème. L'une des approches formulées dans un document publié en 1997 était décrite comme une « approche globale » qui constituerait un plan d'action intersectoriel visant à trouver des moyens stratégiques pour améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales dans lesquelles vivaient les peuples autochtones. Cette approche aurait pu être mise en œuvre avec la participation des représentants autochtones nationaux, y compris l'AFAC, à titre de signataires de l'ECUS. Les provinces et territoires ont plus particulièrement souligné que cette approche :

[TRADUCTION]

[...] concorde avec les recommandations formulées dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, qui soulignent combien il est important de mettre l'accent sur les avantages à long terme en élaborant un éventail de programmes de prévention et d'intervention⁴².

L'AFAC recommande de modifier l'ECUS de manière à ce que les peuples autochtones en deviennent des signataires dans le but de régler une fois pour toutes le débat concernant la compétence. En fin de compte :

[TRADUCTION]

Les discussions sur la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux ne portent enfin de compte que sur un seul point : savoir lequel des paliers de gouvernement a le droit de régir la vie des Autochtones. Elles ne s'arrêtent pas à la question fondamentale de la justice, qui, elle, tiendrait compte de notre droit d'assumer la responsabilité de nos vies. La solution ne peut que reposer sur notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale⁴³.

41. *Supra*, note 38, p. 2.

42. *Supra*, note 38, p. 8.

43. Colombie-Britannique, Report of the Aboriginal Committee Community Panel Family and Children's Services, Legislation Review in British Columbia, *Liberating Our Children: Liberating Our Nations*, Lavina White et Eva Jacobs, Victoria, Colombie-Britannique, Queen's Printer, 1992, p. 29.

Un certain nombre de recommandations avec lesquelles l'AFAC est tout à fait d'accord sont présentées dans le *Rapport provisoire aux premiers ministres n° 6*⁴⁴, notamment :

- Les premiers ministres ont invité le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses responsabilités issues de traités, fiduciaires et constitutionnelles envers les peuples autochtones dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être, et de travailler de concert avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones à améliorer la santé, les programmes sociaux et l'éducation et leur financement.
- Les premiers ministres ont souligné l'importance de la participation continue des Autochtones, ceux-ci devant s'assurer qu'on accorde priorité aux besoins de leurs enfants au fur et à mesure qu'avance le Plan d'action national pour les enfants.
- Enfin, les premiers ministres ont invité les gouvernements et les organisations autochtones à continuer de collaborer dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et du marché du travail.

L'AFAC est d'accord avec ces recommandations et tient à ajouter que son point de vue doit toujours être pris en compte dans les questions d'importance nationale pour les peuples autochtones en raison des circonstances et des expériences particulières des femmes autochtones à cause de leur race et de leur sexe.

B. Prévisibilité du financement

La « prévisibilité du financement » est l'un des domaines abordés dans l'ECUS. Cette disposition fournit des précisions en ce qui concerne la relation entre les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux en matière de financement, mais elle a des répercussions étendues évidentes sur les peuples autochtones. Les disputes sur la question de compétence, dont nous avons déjà parlées, n'ont pas été réglées et ne peuvent que se répercuter sur la prévisibilité du financement. Dans bien des cas, les peuples autochtones doivent s'en tirer avec un financement fragmentaire ou insuffisant pour les services sociaux nécessaires. L'ECUS ne règle en rien cet important problème. Nous réitérons donc la recommandation formulée dans la section précédente en ajoutant que l'un des objectifs de l'ECUS devrait être d'assurer la prévisibilité du financement pour les peuples, les nations et les gouvernements autochtones, ainsi que les groupes nationaux représentant les Autochtones.

44. Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales, *Rapport provisoire aux premiers ministres n° 6*, 1^{er} au 3 août 2001.

C. Plan d'action national pour les enfants

[TRADUCTION]

Les gouvernements fédéral et provinciaux et les bandes n'ont pas encore une vision commune claire de la meilleure façon de répondre aux besoins des enfants autochtones vivant dans les réserves et hors de celles-ci. La négociation de traités constitue un moyen de régler ces questions de longue date et souvent mises de côté, mais, en attendant, les formules de financement et des rôles et responsabilités mal définis continuent de mettre les enfants autochtones vivant dans les réserves dans une situation de vulnérabilité. Ce n'est que lorsque les collectivités disposeront de ressources adéquates pour la santé, l'éducation et les mesures d'aide sociale à l'enfance que nous verrons une amélioration de l'état de santé et de la sécurité des enfants autochtones [...] Il doit s'agir là d'une priorité absolue de tous les gouvernements et les organismes desservant les enfants pour les années à venir⁴⁵.

Dans le document *Plan d'action national pour les enfants — Élaboration d'une vision commune*, on présente quatre objectifs pour le plan d'action, à savoir :

- ❑ la santé physique et affective;
- ❑ la sécurité et la protection;
- ❑ l'apprentissage réussi;
- ❑ l'engagement social et la responsabilité.

Ces objectifs sont loin d'être atteints chez les enfants autochtones. Tel que mentionné ci-dessus et réitéré dans un rapport sur la Prestation nationale pour enfants⁴⁶, un grand nombre d'enfants autochtones vivent dans la pauvreté et souffrent en raison du manque de précision en ce qui concerne les rôles et responsabilités de chacun des paliers de gouvernement.

Selon le rapport sur la Prestation nationale pour enfants, « trois enfants autochtones sur cinq de moins de six ans faisaient partie d'une famille à faible revenu, alors que la moyenne nationale était de un sur cinq »⁴⁷. En 1999, les premiers ministres ont convenu de ce qui suit :

Les ministres ont réaffirmé leur engagement à faire des besoins des enfants autochtones une priorité pour la suite du travail accompli dans le cadre du Plan d'action national pour les enfants. Les ministres ont convenu avec les dirigeants

45. Colombie-Britannique, Children's Commission, *1998 Annual Report*, Victoria, Queen's Printer, 1999, p. 7.

46. Canada, *La Prestation nationale pour enfants — Rapport d'étape : 2000*.

47. *Ibid.*, p. 27.

autochtones de l'importance de la participation des Autochtones à ce travail et ont demandé à leurs représentants de trouver des moyens de la maintenir pendant la suite du travail dans le cadre du PANE.

Bien que l'AFAC ait travaillé à ce dossier dans une certaine mesure, la situation des femmes et des enfants autochtones demeure une préoccupation sociale à laquelle il faut s'attaquer sans délai. Il faut faire encore beaucoup plus. Comme l'a souligné l'une des répondantes à notre questionnaire :

[TRADUCTION]

De façon générale, les indicateurs sociaux et économiques continuent de démontrer que ce sont encore les femmes et les enfants autochtones qui sont les plus grandes victimes d'une oppression complexe et systémique, dont le racisme et le sexisme sont deux formes.

RECOMMANDATION : Fournir à l'AFAC les ressources nécessaires pour participer à tout autre travail portant sur le Plan d'action national pour les enfants.

RECOMMANDATION : Fournir à l'AFAC les ressources financières nécessaires pour effectuer des travaux de recherche portant sur les problèmes, les préoccupations et les besoins des femmes et des enfants autochtones en vue de les aider à améliorer leur situation financière.

D. Peuples autochtones et personnes handicapées

Le 30 mars 2001, les ministres responsables des services sociaux ont publié un document intitulé *À l'unisson 2000 : Les personnes handicapées au Canada*⁴⁸. Ce document a été préparé avec l'apport des peuples autochtones et présente un profil des Canadiens autochtones handicapés. L'une des principales préoccupations soulevées au sujet des Autochtones est le problème du partage des compétences déjà mentionné, problème qui entre dans pratiquement toute discussion sur les Autochtones et les politiques sociales :

- ❑ L'absence de services à l'intention des personnes handicapées vivant dans les réserves force souvent les Autochtones à quitter leurs communautés pour obtenir l'aide voulue.
- ❑ Une fois à l'extérieur de la réserve, les Autochtones handicapés doivent surmonter des obstacles liés au partage des compétences pour obtenir les services et l'aide dont ils ont besoin.

48. Canada, *À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées*, document d'orientation, <http://socialunion.gc.ca>.

Le rapport présentait les mesures devant être adoptées, dont la mise sur pied d'un comité technique sur les Autochtones et la politique sociale.

RECOMMANDATION : Conférer à l'AFAC la capacité de participer pleinement et efficacement aux travaux du comité technique sur les Autochtones et la politique sociale, comme le recommandait *À l'unisson 2000*.

E. Emploi

Cinq dirigeants autochtones nationaux ont rencontré les ministres provinciaux, territoriaux et fédéraux responsables des questions autochtones le 11 mai 2001. Dans le cadre de cette réunion, les dirigeants autochtones ont analysé et approuvé le rapport d'un groupe de travail, intitulé *Favoriser la participation des Autochtones à l'économie*. Les recommandations formulées dans le rapport ont été adoptées et il a été convenu, plus particulièrement, qu'une attention spéciale devait être accordée aux femmes et aux jeunes.

RECOMMANDATION : L'AFAC souligne qu'il est important de créer des perspectives d'emploi et des initiatives pour les femmes autochtones. Ces femmes vivent dans la pauvreté et les signataires de l'ECUS, en partenariat avec les peuples autochtones, doivent faire tous les efforts possible pour régler ce problème.

F. ECUS : transparence?

En préparant ce rapport, nous avons pu constater qu'il y avait peu d'information au sujet de l'ECUS, que les gens ignoraient à peu près tout des conséquences de l'ECUS et que beaucoup n'étaient même pas au courant de son existence. Un auteur a résumé la situation ainsi :

[TRADUCTION]

L'ECUS n'a pratiquement aucune visibilité publique. C'est donc dire que personne n'en prendrait la défense si le soutien politique devait faiblir. À peu près rien n'a été fait pour vaincre les Canadiens que l'ECUS joue un rôle dans leur vie et leurs aspirations⁴⁹.

Nous avons accueilli avec plaisir cette occasion de formuler nos commentaires et recommandations au sujet de l'ECUS. Nous nous interrogeons toutefois sur l'efficacité de l'ECUS et l'engagement qu'elle renferme à l'égard de la participation des citoyens quand on constate que si peu de gens en connaissent l'existence.

49. *Supra*, note 5, p. 4.

G. AFAC

[TRADUCTION]

Le processus relatif à l'ECUS comprend littéralement des douzaines de groupes de travail, de tables et de comités ministériels⁵⁰.

Comme l'indique l'auteur cité ci-dessus, le processus relatif à l'ECUS est assez complexe. L'AFAC doit accroître ses ressources, tant financières qu'humaines, pour pouvoir participer concrètement au processus. Nous recommandons de conférer à l'AFAC la capacité de réaliser une analyse approfondie de l'incidence de l'ECUS et des tendances relatives aux politiques sociales qui, compte tenu de l'ECUS, influent sur les femmes et les enfants autochtones.

RECOMMANDATION : Fournir à l'AFAC des ressources financières supplémentaires pour lui permettre de participer aux travaux des groupes de travail liés à l'ECUS.

H. Normes nationales

S. Day et G. Brodsky⁵¹, de même que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁵² ont souligné la nécessité d'établir des normes nationales. Compte tenu du rapport unique qui existe entre les femmes autochtones et le gouvernement fédéral et des répercussions de la colonisation sur nos collectivités, familles et enfants (dont il a été question plus tôt), il faudrait envisager d'établir des normes nationales tenant compte de l'engagement du Canada envers les peuples autochtones et réglant une fois pour toutes les questions de partage de compétences qui continuent trop souvent d'empêcher les femmes et les enfants autochtones d'avoir accès à des services adéquats et adaptés à leur culture en raison de leur race et de leur lieu de résidence.

S. Day et G. Brodsky insistent sur l'importance de normes nationales et soulignent en quoi elles sont particulièrement importantes pour les femmes :

Étant donné que les femmes sont touchées si directement par les programmes sociaux et les services sociaux et par les réductions qu'on leur apporte, elles ont besoin de cohérence, de certitude et de solutions adéquates. Cela ne peut pas se

50. *Supra*, note 5, p. 15.

51. *Supra*, note 12.

52. *Supra*, note 11.

réaliser sans qu'il existe des normes qui établissent des paramètres et des garanties pour toutes les femmes⁵³.

Manifestement, les normes prévues dans le cadre du RAPC n'ont pas vraiment contribué à remédier aux problèmes de partage des compétences qui entravent l'accès des femmes et des enfants autochtones aux services; l'AFAC recommande donc d'incorporer à l'ECUS des normes qui portent expressément sur les questions et les problèmes particuliers qui nous touchent.

I. Égalité véritable

Comme nous le recommandons au début de ce rapport, et à la lumière des observations du professeur Margot Young, l'ECUS devrait énoncer clairement des dispositions relatives à l'égalité véritable plutôt qu'à l'égalité formelle. Il s'agit d'un point que l'AFAC juge particulièrement important, étant donné que les femmes autochtones sont « doublement défavorisées » au sein de la société canadienne et que l'ECUS doit reconnaître cette situation.

53. *Supra*, note 12, p. 25

V. Recommandations

[TRADUCTION]

On peut supposer que les organismes autochtones aborderont le processus d'examen de l'ECUS avec une extrême circonspection⁵⁴.

Voici un résumé des recommandations de l'AFAC au sujet de l'ECUS. À la lumière de l'observation du professeur Gibbins (ci-dessus), l'AFAC espère que ces recommandations seront prises en compte dans un esprit de respect mutuel, de reconnaissance mutuelle et de partenariat :

RECOMMANDATION : Faire participer l'AFAC à l'élaboration d'indicateurs du rendement et à l'établissement de priorités liées à des objectifs nationaux s'appliquant aux Autochtones.

RECOMMANDATION : Conférer à l'AFAC la capacité financière de participer à part entière à tous les travaux tripartites se rattachant à l'ECUS.

RECOMMANDATION : Fournir à l'AFAC les ressources nécessaires pour participer à tout autre travail portant sur le Plan d'action national pour les enfants.

RECOMMANDATION : Fournir à l'AFAC les ressources financières nécessaires pour effectuer des travaux de recherche portant sur les problèmes, les préoccupations et les besoins des femmes et des enfants autochtones en vue de les aider à améliorer leur situation financière.

RECOMMANDATION : Conférer à l'AFAC la capacité de participer pleinement et efficacement aux travaux du comité technique sur les Autochtones et la politique sociale, comme le recommandait *À l'unisson 2000*.

RECOMMANDATION : Conférer à l'AFAC la capacité de réaliser une analyse approfondie de l'incidence de l'ECUS et des tendances relatives aux politiques sociales qui, compte tenu de l'ECUS, influent sur les femmes et les enfants autochtones.

RECOMMANDATION : Modifier l'ECUS de façon à ce que les peuples autochtones en deviennent des signataires, en ayant comme objectif de régler une fois pour toutes le débat fédéral/provincial/territorial sur la question de savoir à qui incombe la responsabilité du financement et des services à l'intention des peuples autochtones.

RECOMMANDATION : Faire de la prévisibilité du financement accordé aux peuples, aux nations, aux gouvernements et aux groupes nationaux autochtones, y compris l'AFAC, un des objectifs de l'ECUS.

54. *Supra*, note 5, p. 17.

RECOMMANDATION : Intégrer à l'ECUS des normes nationales qui répondent expressément aux problèmes et aux préoccupations des femmes autochtones.

RECOMMANDATION : Observer la recommandation formulée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies :

[TRADUCTION]

Paragraphe 415 : Le Comité recommande à l'état partie d'envisager le rétablissement d'un programme national prévoyant des transferts de fonds réservés à l'aide sociale et aux services sociaux et [...] des droits universels et des normes nationales [...] le droit ayant force obligatoire de recevoir une aide sociale suffisante⁵⁵.

RECOMMANDATION : Observer les recommandations suivantes faites par les gouvernements provinciaux et territoriaux :

- ❑ Les premiers ministres ont invité le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses responsabilités issues de traités, fiduciaires et constitutionnelles envers les peuples autochtones dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être, et de travailler de concert avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones à améliorer la santé, les programmes sociaux et l'éducation et leur financement.
- ❑ Les premiers ministres ont souligné l'importance de la participation continue des Autochtones, ceux-ci devant s'assurer qu'on accorde priorité aux besoins de leurs enfants au fur et à mesure qu'avance le Plan d'action national pour les enfants.
- ❑ Enfin, les premiers ministres ont invité les gouvernements et les organisations autochtones à continuer de collaborer dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et du marché du travail⁵⁶.

RECOMMANDATION : L'AFAC souligne qu'il est important de créer des perspectives d'emploi et des initiatives pour les femmes autochtones. Ces femmes vivent dans la pauvreté et les signataires de l'ECUS, en partenariat avec les peuples autochtones, doivent faire tous les efforts possible pour régler ce problème.

RECOMMANDATION : L'ECUS devrait énoncer clairement des dispositions relatives à l'égalité véritable plutôt qu'à l'égalité formelle. Il s'agit d'un point que l'AFAC juge particulièrement important, étant donné que les femmes autochtones sont « doublement défavorisées » au sein de la société canadienne et que l'ECUS doit reconnaître cette situation.

55. *Supra*, note 11.

56. *Supra*, note 44.

VI. Conclusion

La politique sociale reposait, dans le passé, sur des postulats erronés concernant les autochtones et visait leur colonisation et leur assimilation. Elle n'a su engendrer que dépendance, impuissance et méfiance. Le grand défi du XXI^e siècle sera d'établir, dans la foulée de l'autonomie gouvernementale, une nouvelle relation fondée sur la reconnaissance, le respect, le partage et la responsabilité. Les autochtones ne demandent qu'à tourner la page et à relever ce défi de concert avec les gouvernements canadiens. Ils mobilisent leur force en vue de la tâche qui les attend⁵⁷.

Il reste encore beaucoup à faire dans le domaine des politiques sociales canadiennes pour améliorer les conditions déplorables dans lesquelles vivent les femmes et les enfants autochtones. Les recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies doivent être respectées. La mise en application des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones contribuerait également beaucoup à améliorer le sort des femmes et des enfants autochtones.

Il faut absolument que l'AFAC puisse participer pleinement aux travaux relatifs à l'ECUS et que, de concert avec les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux, nous nous efforcions de créer un monde meilleur pour nos enfants. Nous avons bon espoir d'avoir l'occasion de participer de façon plus concrète et sommes encouragées par les engagements formulés par le premier ministre dans le discours du Trône :

Le gouvernement est résolu à raffermir sa relation avec les Autochtones. [...] il veillera en outre à répondre aux besoins fondamentaux dans les domaines de l'emploi, de la santé, de l'éducation, du logement et de l'infrastructure. Le gouvernement fera en sorte que chacune de ses priorités reflète cet engagement. (Discours du Trône de 2001)

57. *Supra*, note 32.

VII. Bibliographie

Assemblée des Premières nations, *AFN Pre-Budget Submission*, octobre 2001.

Canada, *À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées*, document d'orientation, <http://socialunion.gc.ca>.

Canada, *Highlights of the Social Union Framework Agreement* (fiche de renseignements).

Canada, *La Prestation nationale pour enfants — Rapport d'étape : 2000*.

Canada, Statistique Canada, *Femmes au Canada 2000 : rapport statistique fondé sur le sexe*, ministère de l'Industrie, 2000.

Colombie-Britannique, Children's Commission, *1998 Annual Report*, Victoria, Queen's Printer, 1999, commissaire Cynthia Morton.

Colombie-Britannique, Children's Commission, *1999 Annual Report*, Victoria, Queen's Printer, 2000, commissaire Paul Pallan.

Colombie-Britannique, Report of the Aboriginal Community Panel Family and Children's Services, Legislative Review in British Columbia, *Liberating Our Children: Liberating Our Nations*, L. White et E. Jacobs, Victoria, Queen's Printer, 1992.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, E/1999/22)E/C.12/1998/26) Supp. 2, Report of the 18th and 19th Session.

Commission royale sur les peuples autochtones, *Vers un ressourcement, Volume 3*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1996.

Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales, *Federal Reductions in Services and Supports to Aboriginal Peoples: An Options Paper*, juillet 1997.

Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales, *Rapport provisoire aux premiers ministres n° 6*, 1^{er} au 3 août 2001.

Day, S. et Brodsky, G., *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux au Canada*, mars 1998. Rapport préparé pour le compte de Condition féminine Canada, Fonds de recherche en matière de politiques.

Entente-cadre sur l'union sociale.

Fontaine, P., Lettre de l'ancien chef national de l'APN, Phil Fontaine, au premier ministre en date du 2 février 1999.

Gibbins, R., « Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA », *Enjeux publics*, vol. 2, n° 3 (juillet 2000), p. 3.

Hare, J., *Building Healthy Communities: An Aboriginal Family Violence Resource Guide*, septembre 1997. Rapport préparé pour le compte de FREDA.

Hawthorne, H.B. (sous la direction de), *Étude sur les Indiens contemporains du Canada — Besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*, vol. 1 et 2, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1966.

Kline, M., « Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nation Women », *Queen's Law Journal*, vol. 18, n° 2 (1993), p. 306.

Manitoba, Public Inquiry Into the Administration of Justice and Aboriginal Peoples, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal Peoples*, vol. 2, Winnipeg, Imprimeur de la Reine, 1991.

Ontario Native Women's Association, *Breaking Free: A Proposal for Change to Aboriginal Family Violence*, Thunder Bay, décembre 1998.

Prince, M., « Aboriginal are securing a role », *Options politiques* (avril 2000), p. 45.

« Union sociale », <http://socialunion.gc.ca>.

Yabsley, G. et Mathias, J. (chef), « The Conspiracy of Legislation: The Suppression of Indian Rights in Canada », dans *In Celebration of our Survival*, sous la direction de Doreen Jenssen et Cheryl Brooks, Vancouver, U.B.C. Press, 1991.

Young, M., « The Social Union Framework Agreement: Hollowing Out the State », *Forum constitutionnel*, vol. 10, n° 4, (1999), p. 120.

7. Si vous avez répondu oui à la question précédente, savez-vous si ces initiatives ont été élaborées en consultation avec les femmes autochtones?

OUI NON

8. À votre avis, au cours des trois dernières années, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont-ils pris des mesures adéquates dans le domaine de la santé des femmes autochtones? Veuillez préciser.

9. À votre connaissance, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont-ils mis sur pied de nouvelles initiatives dans le domaine de l'emploi chez les femmes autochtones? Veuillez donner des exemples.

10. Si vous avez répondu oui à la question précédente, savez-vous si ces initiatives ont été élaborées en consultation avec les femmes autochtones?

OUI NON

11. À votre avis, au cours des trois dernières années, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont-ils pris des mesures adéquates dans le domaine de l'emploi chez les femmes autochtones? Veuillez préciser.

12. À votre connaissance, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont-ils mis sur pied de nouvelles initiatives dans le domaine du développement de la petite enfance pour les enfants autochtones? Veuillez donner des exemples.

13. Si vous avez répondu oui à la question précédente, savez-vous si ces initiatives ont été élaborées en consultation avec les femmes autochtones?

OUI NON

14. À votre avis, au cours des trois dernières années, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont-ils pris des mesures adéquates pour répondre aux besoins des enfants autochtones en matière de développement de la petite enfance? Veuillez préciser.

24. À votre avis, au cours des trois dernières années, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont-ils pris des mesures adéquates dans le domaine de l'éducation des femmes autochtones? Veuillez préciser.
25. Êtes-vous au courant de nouveaux programmes et services mis en œuvre par les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux à l'intention des enfants autochtones? Veuillez donner des exemples.
26. À votre avis, les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux ont-ils pris des mesures adéquates dans le domaine des questions liées aux enfants autochtones? Veuillez préciser.
27. Dans l'ensemble, avez-vous remarqué une amélioration ou une augmentation des programmes et services destinés aux femmes et aux enfants autochtones au cours des trois dernières années? Veuillez préciser.
28. Comment décririez-vous les efforts déployés par les gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux en vue d'améliorer les conditions sociales des femmes et des enfants autochtones? (Veuillez encercler votre réponse.)
- | | | | |
|-----------|------|-----------|------------|
| Passables | Bons | Très bons | Excellents |
|-----------|------|-----------|------------|
29. Avez-vous d'autres commentaires au sujet de l'Entente-cadre sur l'union sociale des gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux et de ses répercussions sur les femmes autochtones?