

Bâtir un réseau national de gardiens autochtones

Exposé à l'intention du Comité permanent des finances

De la part de l'Indigenous Leadership Initiative¹

Résumé

Dans le cadre de son engagement à l'égard de la réconciliation avec les Autochtones du Canada, la jeunesse, l'emploi et la formation ainsi que la protection de l'environnement, l'Indigenous Leadership Initiative (ILI) demande respectueusement au gouvernement du Canada d'examiner les propositions largement appuyées suivantes : 1) établir un réseau national de gardiens autochtones et 2) engager des fonds destinés aux gardiens autochtones de la communauté à hauteur de 500 millions de dollars sur cinq ans.

Ces initiatives feront la promotion de nombreux avantages économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Elles permettront aux communautés autochtones du pays entier d'assumer leurs responsabilités culturelles envers les terres et les eaux, ainsi que de participer et de contribuer à la prospérité économique du Canada d'une manière qui reconnaît et respecte les pouvoirs inhérents des nations autochtones et leurs droits et titres issus des traités.

Contexte

Les Autochtones du Canada sont depuis longtemps les gardiens des terres et des eaux sur leurs territoires traditionnels. La santé relative de ces terres témoigne de cette relation. Les cultures, les langues et les pratiques autochtones ont évolué concurremment avec les territoires et ont été transmises d'une génération à l'autre.

Toutefois, comme l'a révélé la Commission de vérité et réconciliation, une vaste part de ces liens avec le territoire a été perdue, entraînant la détérioration du tissu social dans les communautés. La jeunesse autochtone est particulièrement exposée au risque de marginalisation quand il y a érosion de la cohésion sociale, perte de l'apprentissage intergénérationnel et déconnexion des pratiques, compétences et sentiments culturels.

Les disparités économiques et en matière d'emploi entre les Canadiens autochtones et non autochtones continuent également de s'accroître. Les taux de chômage au Canada sont deux fois supérieurs chez les Autochtones, et trois fois supérieurs chez ceux vivant dans les réserves. Les Autochtones présentent également des taux d'achèvement des études secondaires et universitaires nettement inférieurs et des revenus médians inférieurs.

¹ L'Indigenous Leadership Initiative (ILI) s'intéresse à la gestion des terres autochtones et au renforcement du statut de nation. L'ILI est partenaire de la Campagne internationale pour la conservation boréale.

En quoi consistent les programmes de gardiens autochtones?

Dans le monde entier, les programmes de gardiens autochtones émergent comme un outil puissant permettant de remédier à ces problèmes. Ces initiatives nationales axées sur les communautés emploient des gardiens autochtones pour gérer et diriger leurs terres et leurs eaux en favorisant la vitalité culturelle, et en préparant également une nouvelle génération de jeunes Autochtones aux défis et aux occasions d'aujourd'hui.

Les gardiens assurent une « présence sur le terrain » dans les territoires autochtones. Ils surveillent la santé écologique, entretiennent les sites culturels, protègent les zones fragiles et les espèces sensibles, assurent l'interprétation culturelle et patrimoniale auprès de visiteurs, participent à la planification et à la gestion territoriales et marines et font la promotion de la transmission intergénérationnelle des savoirs autochtones. Ils aident également à renforcer la collaboration avec les autres utilisateurs du territoire, les promoteurs et les gouvernements, renforçant ainsi la prise de décisions à tous les niveaux.

Il y a environ 30 programmes de gardiens autochtones en place au Canada, notamment : les gardiens de Haida Gwaii, le Coastal Guardian Watchmen Network, l'Innu Environmental Guardians et le Lutsel K'e Ni Hat'Ni Dene. Les programmes de longue date comme Innu et Haida ont contribué à renforcer la capacité et le leadership de ces Nations, ont soutenu la négociation d'accords clés avec le Canada et d'autres parties et servent de modèles pour les autres programmes de développement semblables.

L'Australie a élaboré un programme similaire hautement efficace, appelé Working on Country, qui consiste en un partenariat entre le gouvernement et les peuples autochtones australiens et dans lequel le gouvernement fédéral a injecté plus de 560 millions de dollars depuis 2007 pour créer plus de 770 emplois équivalents temps complet pour les Rangers autochtones. Utilisant la science occidentale et les connaissances écologiques autochtones, les équipes de Rangers gèrent maintenant plus de 1,5 million de kilomètres carrés de terres et d'eaux en Australie.

Les avantages documentés de ce programme sont nombreux : augmentation du taux d'emploi et des recettes fiscales associées (particulièrement en région éloignée), amélioration de la formation et de l'employabilité, réduction des prestations d'aide sociale, diminution de la criminalité et des taux de violence envers les femmes, amélioration des résultats sur la santé et amélioration de la confiance en soi et du bien-être dans les communautés autochtones.

Des études récentes pour le premier ministre australien et le Conseil des ministres ont démontré que chaque dollar investi dans les Rangers offre un rendement estimé de 3 \$ lorsque les valeurs sociales, économiques et culturelles sont prises en compte.

Une occasion à saisir pour le gouvernement du Canada

Un réseau national de gardiens autochtones représenterait une occasion privilégiée pour le gouvernement du Canada de remplir sa promesse énoncée dans le discours du Trône de 2015 de renouveler la relation de nation à nation et d'Inuits à État avec les peuples autochtones. Comme partie intégrante du budget fédéral de 2017, l'ILI demande respectueusement au gouvernement du Canada d'allouer 500 millions de dollars sur cinq ans pour soutenir les gardiens autochtones du Canada.

Cet investissement s'inscrit pleinement dans les mandats fédéraux visant la promotion et la création d'occasions de formation et d'emplois de qualité, particulièrement chez les jeunes; la promotion de la réconciliation avec les peuples autochtones; et la prise en charge des principales priorités comme les changements climatiques et la commercialisation de produits écoresponsables. Il n'y a pas meilleure façon de concrétiser l'affirmation du premier ministre Trudeau : « aucune relation n'est plus importante pour moi et pour le Canada que la relation avec les peuples autochtones ».

Cet investissement aidera également à mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones concernant le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, que le gouvernement fédéral s'est publiquement engagé à respecter. Les programmes de gardiens offrent des occasions aux Autochtones de participer pleinement à l'examen des projets d'exploitation des ressources (un engagement du discours du Trône de 2015), ce qui rassurera les intervenants de l'industrie cherchant à faire progresser des projets.

Le soutien fédéral accordé aux programmes de gardiens répond à la Commission de vérité et réconciliation, en particulier son appel à l'action relativement à l'éducation et à la formation des jeunes autochtones canadiens; ses efforts pour éliminer les écarts concernant l'éducation, l'emploi et les résultats sur la santé; l'élaboration de programmes adaptés à la culture; et le soutien à la réconciliation avec le secteur des entreprises.

Les programmes de gardiens réduiront le chômage, créeront un nouvel avenir sur le plan de l'emploi pour de nombreux jeunes autochtones talentueux et créeront des modèles positifs de membres actifs dans la communauté, enracinés dans leur culture et assumant leurs responsabilités culturelles.

Orientation proposée

Les gardiens s'inscrivent dans l'approche nation à nation et Inuits à État. Les peuples autochtones mettent à contribution leur territoire – en particulier les terres et les eaux surveillées par les gardiens –, les politiques et le cadre législatif autochtones, ainsi que leur lien culturel avec le territoire, tandis que le gouvernement fédéral fournit un financement et un cadre politique ou législatif en vue de soutenir les gouvernements autochtones dans l'exécution de leurs propres programmes de gestion.

Le Canada compte plus de 600 Premières Nations et de nombreuses communautés inuites, qui pourraient toutes profiter des programmes de gardiens². Ces programmes seront cependant plus efficaces, pertinents et appropriés si les conditions essentielles suivantes sont respectées : 1) une relation de nation à nation et d'Inuits à État clairement définie; 2) une gouvernance stable; 3) des plans d'utilisation des terres et des eaux visant la gestion des territoires autochtones; et 4) des engagements manifestes d'une direction assurée par les Autochtones.

L'ILI prévoit qu'au cours des cinq premières années, au moins 200 communautés pourront établir des programmes de gardiens. Ces programmes seront dirigés par des coordonnateurs formés, chacun responsable d'une petite équipe de base de gardiens, et ils feront partie d'un réseau de gardiens qui leur offrira formation et soutien sur une base continue.

² L'Assemblée des Premières Nations a adopté une résolution de soutien lors de l'Assemblée extraordinaire des chefs de 2015 tenue à Gatineau du 8 au 10 décembre 2015, <http://www.afn.ca/uploads/files/resolutions/res-sca-2016.pdf>.

Éventuellement, le réseau de gardiens deviendra une organisation autochtone indépendante qui pourra administrer directement le financement. Toutefois, pendant son établissement, le réseau pourra demeurer la responsabilité du gouvernement fédéral.

Activités principales

La création et la mise en œuvre des programmes de gardiens autochtones qui répondent à la vision et aux priorités de leur communauté résident au cœur de cette proposition. Voici une liste des activités :

1) Investissements dans les programmes de gardiens communautaires

La taille, les capacités et les sources de financement des programmes de gardiens actuels varient considérablement. Ces programmes sont souvent assujettis à un cycle de projets restrictif. En conséquence, ils ont du mal à fournir des emplois stables, lesquels constituent pourtant l'un des avantages majeurs de ces programmes en Australie.

Surmonter cet obstacle et créer les conditions nécessaires à la réussite à long terme requièrent un investissement fédéral au cœur de l'infrastructure des programmes sur le terrain.

Il convient donc d'appliquer essentiellement les fonds fédéraux aux coûts des emplois principaux, c'est-à-dire les gardiens et les coordonnateurs de programme. Cette approche maximisera le taux de rendement des investissements fédéraux, tout en suscitant des investissements de la part d'autres gouvernements, industries et intervenants.

2) Formation

Il a été déterminé que l'accès à une formation de qualité constitue un important facteur de réussite des programmes sur le terrain et joue un rôle déterminant dans l'expérience et la satisfaction au travail des coordinateurs et gardiens. Plus précisément :

1. Des formations à l'intention des coordonnateurs, dont les crédits sont reconnus par une université, visant à vérifier qu'ils possèdent l'ensemble de compétences unique en matière de gestion des terres et des eaux, de leadership et les compétences pratiques nécessaires pour concevoir et exécuter des programmes de gardiens efficaces;
2. Une formation régionale à l'intention des gardiens visant les pratiques sur le terrain, comme la planification et la surveillance des terres et des eaux relativement à la qualité de l'eau, aux populations fauniques et aux changements écologiques liés aux changements climatiques;
3. Une formation à l'intention des gardiens sur la sécurité et la gestion des terres et des eaux offerte par des partenaires locaux.

La formation des coordonnateurs de programme sera orientée en fonction d'un programme national normalisé, basé sur une initiative pilote spécialisée actuellement en cours à l'Université Dechinta Bush³ en partenariat avec l'ILI. Une fois l'initiative pilote terminée, cette formation sera fournie à l'Université Dechinta et à des campus satellites dans tout le pays.

³ Dechinta est une institution située aux Territoires du Nord-Ouest qui mise sur la formation de la prochaine génération de leaders et de chercheurs autochtones. Elle offre des programmes de reconnaissance des crédits par l'entremise des Universités de l'Alberta et de la Colombie-Britannique et de l'Université McGill.

La formation des coordonnateurs comprend 15 semaines dans les communautés des participants, en vue de soutenir la conception de leurs propres programmes de gestion. Elle constitue un aspect central du modèle et est essentielle à la réussite ultime des programmes de gardiens.

3) Opération du réseau

Le réseau sera initialement formé des membres des Premières Nations déjà dotés de programmes de gardiens et s'étendra au fil du temps en incluant toutes les Nations intéressées. Un conseil d'administration national possédant une connaissance des approches de gestion sur le terrain et une expérience avec des modèles de programme semblables dirigera le réseau. Un petit groupe d'employés nationaux offrira du soutien, coordonnera régulièrement des réunions de gardiens nationales et assurera une communication efficace au sein du réseau et avec les partenaires externes.

4) Développement et évaluation du programme

L'évaluation continue est une importante composante du programme australien et constituera un outil essentiel en vue d'assurer la réussite du programme canadien. L'une des premières priorités du réseau consistera donc à élaborer un cadre d'évaluation solide qui reflétera une approche autochtone pour définir la réussite. L'ILI collaborera avec de nombreux experts pour établir ce cadre d'évaluation, tel que le National Consortium for Indigenous Economic Development de l'Université de Victoria. L'ILI joue également un important rôle de soutien et de consultation chez les communautés qui s'intéressent aux programmes de gardiens et offrira éventuellement du soutien au réseau en matière de gouvernance, de conception de programme et de formation des coordonnateurs.

Ressources

Le tableau ci-après fournit les coûts estimés les cinq premières années du programme.

Coûts estimés

| COÛTS ESTIMÉS (MILLIONS DE DOLLARS) | ANNÉE 1 | ANNÉE 2 | ANNÉE 3 | ANNÉE 4 | ANNÉE 5 |
|---|-----------------|----------------|----------------|-----------------|------------------|
| Gardiens communautaires | 18,5 \$ | 45,0 \$ | 75,5 \$ | 116,5 \$ | 158,5 \$ |
| Formation | 5,35 \$ | 8,7 \$ | 14,4 \$ | 20,4 \$ | 19,8 \$ |
| Opération du réseau | 1,25 \$ | 1,25 \$ | 2,5 \$ | 3,0 \$ | 3,0 \$ |
| Développement et évaluation du programme | 0,75 \$ | 0,75 \$ | 1,0 \$ | 1,5 \$ | 2,35 \$ |
| Total des coûts annuels | 25,85 \$ | 55,7 \$ | 93,4 \$ | 141,4 \$ | 183,65 \$ |
| Total des coûts sur cinq ans : 500 millions de dollars | | | | | |

Résultats

Les résultats suivants sont prévus. D'ici la fin de la première année :

- Établissement de 10 nouveaux programmes dans les communautés;
- Soutien fourni à 30 programmes en vigueur;
- Cohorte de 25 coordonnateurs de programme de gardiens en formation;
- Déploiement de 160 gardiens employés sur le terrain;
- Fin du programme national de formation des coordonnateurs.

D'ici la fin de la période cinq ans :

- Total de 225 programmes de gardiens dans les communautés établis ou en phase de conception;
- Total de 185 coordonnateurs de programme de gardiens formés ou en formation;
- Plus de 1 500 gardiens employés sur le terrain;
- Formation complète offerte par des institutions locales, régionales et nationales;
- Les gouvernements agissent maintenant à titre de partenaires clés dans tout le pays.

Résultats

Les évaluateurs australiens ont calculé que chaque dollar investi dans le programme de Rangers offre un rendement d'au moins 3 \$ en valeurs sociales, économiques et culturelles. Des travaux préliminaires dans les

Territoires du Nord-Ouest indiquent des rendements semblables de 2,4:1, et des avantages supplémentaires considérables sont escomptés à mesure que ces programmes arriveront à maturité.

L'investissement de 500 millions de dollars sur cinq ans du gouvernement canadien dans les programmes de gardiens pourrait générer des avantages sociaux, culturels et économiques surpassant largement un milliard de dollars, notamment :

À l'échelle individuelle : Des emplois et des revenus considérables, des compétences favorisant l'employabilité, l'amélioration des résultats scolaires, l'amélioration de la santé individuelle et familiale, une fierté et des liens culturels accrus ainsi que la baisse du recours à l'aide sociale.

Pour les communautés : L'amélioration de la santé des membres, une plus grande rétention des jeunes, une participation accrue dans la gouvernance et la prise de décision et une plus grande expression des titres et de la souveraineté.

Pour les gouvernements : Une nouvelle relation de nation à nation et d'Inuits à État; des résultats scolaires et d'emploi améliorés chez les jeunes; une acceptabilité sociale accrue envers les projets de développement; l'amélioration de la qualité environnementale; et des épargnes considérables relativement aux coûts sociaux, y compris la baisse du recours à l'aide sociale et aux systèmes de justice et de santé.

Pour le Canada : Une exposition et une compréhension culturelles accrues relativement aux populations autochtones; une identité canadienne renouvelée qui respecte et réconcilie notre diversité historique; et de nouvelles voies menant à une prospérité véritablement partagée.

Personne-ressource

Valérie Courtois, directrice, Indigenous Leadership Initiative,
vcourtois@borealcanada.ca
709-899-0578