

*Investissements stratégiques pour les  
enfants, les familles et les collectivités  
des Premières Nations*

Proposition prébudgétaire 2014



Mémoire au Comité permanent des finances  
de la Chambre des communes

6 AOÛT 2014

## **À PROPOS DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS**

L'Assemblée des Premières Nations (APN) est l'organisme représentatif, sur les plans politique et national, des gouvernements des Premières Nations et de leurs citoyens au Canada, y compris des Autochtones vivant dans les réserves ou en milieu urbain ou rural. Chaque chef au Canada est admissible à devenir membre de l'Assemblée. Le Chef national est élu par les chefs au Canada, qui sont à leur tour élus par leurs citoyens.

L'APN a pour rôle et fonction de servir de tribune nationale déléguée pour déterminer et harmoniser la prise de mesures efficaces, collectives et coopératives sur tout sujet que les Premières Nations délèguent à des fins d'examen, d'étude, de réponse ou d'action, ainsi que pour faire progresser les aspirations des Premières Nations.

Pour en savoir davantage, veuillez communiquer avec nous à l'adresse suivante :

55, rue Metcalfe, bureau 1600  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6L5

Téléphone : 613-241-6789  
Sans frais : 1-866-869-6789  
Télécopieur : 613-241-5808

ou consulter le site Web de l'APN : [www.afn.ca](http://www.afn.ca)

© Assemblée des Premières Nations 2014

*Investissements stratégiques pour les enfants, les familles et les collectivités des Premières Nations*

## Sommaire

L'Assemblée des Premières Nations participe aux consultations prébudgétaires fédérales annuelles depuis l'an 2000, dans le cadre desquelles elle décrit les priorités des Premières Nations et présente une analyse complète des investissements et des changements structurels requis, qui, s'ils sont mis en œuvre, permettront d'améliorer la qualité de vie et le bien-être communautaire des Premières Nations. La proposition prébudgétaire pour 2014 fait fond sur ces soumissions antérieures, qui étaient axées sur les besoins manifestes au chapitre des services aux enfants et aux familles, de la santé, des infrastructures d'alimentation en eau, des immobilisations, de la gestion de l'environnement, du développement économique, du développement social et du logement.

L'APN continue de mettre l'accent sur le fait que, outre les investissements considérables requis pour établir des niveaux de financement équitables, une transformation fondamentale de la relation entre les Premières Nations et le Canada est nécessaire pour réaliser des changements significatifs chez les Premières Nations. Les transferts fiscaux qui sont actuellement versés aux Premières Nations sont conditionnels, inflexibles, inadéquats et imprévisibles, et ils ne sont pas fondés sur les vrais chiffres de population, empêchant ainsi les citoyens des Premières Nations de recevoir des services comparables à ceux qui sont fournis aux Canadiens. Tandis que les Canadiens reçoivent des services de tous les ordres de gouvernement par l'entremise de transferts fédéraux directs aux provinces et aux territoires qui ont augmenté en moyenne de 6 % par année, le ministère des Finances a maintenu un plafond de 2 % sur le financement des Premières Nations depuis 1996. Il est nécessaire d'instaurer de nouveaux mécanismes de financement pour s'éloigner des accords de contribution arbitraires et coercitifs et établir un système fondé sur la reconnaissance des titres ancestraux et des droits des Premières Nations, qui ont été réaffirmés et réitérés récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire portant sur la Nation Tsilhqot'in (*William c. Canada, 2014*).

En 2014, après des décennies de sous-investissement, il est évident que les coûts sociaux et économiques du maintien du statu quo sont trop élevés. Le présent document résume les mesures et les investissements que le gouvernement fédéral doit intégrer au budget fédéral de 2015.

## Réaliser des changements pour nos enfants et nos familles

### L'éducation chez les Premières Nations

---

Les Premières Nations sont clairement d'avis que ce sont elles qui doivent contrôler l'éducation au sein des Premières Nations afin que celle-ci fasse la promotion des droits issus de traités et des droits inhérents et reconnaisse nos domaines de compétence et qu'elle appuie et encadre nos enfants au moyen de programmes adaptés sur les plans culturels et linguistiques. L'atteinte de cet objectif requiert un financement équitable et la création de systèmes d'éducation – qui doivent tous être dirigés par les Premières Nations et les régions à leur discrétion.

L'amélioration du niveau d'études est la base de la stabilité et de la prospérité économiques à long terme. Selon des études, l'augmentation du taux d'obtention de diplôme chez les Premières Nations jusqu'à un niveau comparable à celui enregistré dans la population canadienne générale d'ici 2026 se traduirait par des recettes cumulatives de plus de 401 milliards de dollars (en dollars de 2006) et une réduction de 115 milliards de dollars des dépenses gouvernementales pendant la même période. En date de 2011, la population des Premières Nations croît quatre fois plus rapidement que la population canadienne. Près de la moitié des membres de la population des Premières Nations ont moins de 25 ans et, selon les estimations du gouvernement fédéral, plus de 600 000 jeunes autochtones intégreront le marché du travail entre 2001 et 2026.

Les écarts et les inégalités dans le financement de l'éducation chez les Premières Nations sont des phénomènes bien connus et reconnus par toutes les parties. Un mode de financement suranné assorti d'une limite d'augmentation du financement de 2 % imposée en 1996-1997 a donné lieu à une insuffisance cumulative de plus de 3 milliards de dollars.

Le budget de 2014 prévoyait un investissement de 1,9 milliard de dollars au titre de l'éducation des Premières Nations à compter de 2015-2016, dont un financement de base de 1,25 milliard de dollars pour les écoles des Premières Nations, 160 millions de dollars pour favoriser l'établissement de partenariats éducatifs de même que 500 millions de dollars consacrés à l'infrastructure éducationnelle. Qui plus est, le gouvernement s'est engagé dans le budget de 2012 à « étudier de nouveaux mécanismes de financement [...] visant à assurer un financement stable, prévisible et soutenable de l'enseignement primaire et secondaire des Premières nations. » Par conséquent, deux investissements sont nécessaires : premièrement, le versement immédiat de la somme de 1,9 milliard de dollars en vue d'appuyer les écoles des Premières Nations et de corriger l'insuffisance importante; deuxièmement, un nouveau cadre financier pour l'éducation des Premières Nations qui reflète les coûts réels des systèmes pour les Premières Nations.

### Assurer la protection et le bien-être des enfants et favoriser leur réussite

---

On estime à 27 000 le nombre d'enfants des Premières Nations pris en charge par les organismes de protection de la jeunesse, dont environ 9 400 enfants pris en charge par des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Selon les études, cette surreprésentation est en grande partie attribuable à une négligence liée

à des facteurs comme la pauvreté, l'inadéquation des logements et la toxicomanie. L'APN est d'avis que l'augmentation des ressources consacrées à la protection des enfants ne serait pas suffisante par elle-même et qu'il sera nécessaire de mobiliser des ressources pour assurer un développement communautaire global permettant de s'attaquer aux causes fondamentales de la prise en charge des enfants par ces organismes de protection.

Le principal objectif du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (PSEFPN) du gouvernement fédéral est d'« assurer la sécurité et le bien-être des enfants des Premières Nations vivant dans les réserves, en appuyant des services de prévention et de protection adaptés sur le plan culturel et destinés aux enfants et aux familles des Premières Nations et à leurs familles. Ces services sont fournis conformément aux lois et aux normes de la province ou du territoire de résidence. » En vertu de ce programme, les organismes de protection de la jeunesse des Premières Nations sont tenus de respecter les lois et les normes provinciales. Toutefois, le financement fédéral n'est pas lié aux exigences des lois provinciales ni aux besoins des enfants. En dépit des tentatives du gouvernement fédéral visant à modifier ses modèles de financement pour les organismes visés par le PSEFPN, la plus récente approche employée, soit l'approche améliorée axée sur la prévention, ne permet toujours pas de fournir des services adéquats de prévention et de protection adaptés sur le plan culturel. En outre, de récents rapports des services provinciaux de protection des enfants ont souligné la nécessité d'apporter des améliorations importantes à la coordination des services entre les organismes visés par le PSEFPN et les organismes et services provinciaux.

L'APN recommande, comme première étape, l'ajout de 108 millions de dollars par année ainsi qu'un facteur de majoration annuelle de 3 %. De plus, diverses modifications stratégiques et réglementaires, ainsi que les répercussions budgétaires de celles-ci, devront être appliquées, par exemple le rétablissement immédiat du remboursement des coûts réels d'entretien, l'élimination de la nouvelle politique d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) interdisant l'établissement d'organismes de services à l'enfance et aux familles des Premières Nations dans les collectivités comptant moins de 1 000 enfants, et un ajustement pour les collectivités où plus de 6 % des enfants doivent être pris en charge.

## Santé et bien-être

---

À l'heure actuelle, le Programme des services de santé non assurés (SSNA) du Canada n'est pas en mesure d'assurer chez les Premières Nations des résultats en matière de santé qui sont comparables à ceux enregistrés chez la population canadienne. Il serait donc nécessaire d'établir une stratégie à long terme en vue de l'octroi d'un financement fondé sur des prévisions réalistes au chapitre des dépenses, et ce, en fonction des taux de croissance et de vieillissement de la population chez les Premières Nations, des tendances de l'inflation au cours des quatre dernières années et d'un taux de majoration annuelle. En moyenne, le financement associé au Programme des SSNA a augmenté de 4,5 % par année entre 2008-2009 et 2011-2012. Cependant, selon les projections de l'APN, les Premières Nations auront besoin d'environ 1 327 millions de dollars dans cinq ans et de 1 726 millions de dollars dans

10 ans. Ces niveaux de dépenses se traduisent par une hausse requise de 5,4 % à 5,6 % par année.

En outre, de nombreux programmes de santé visant les Premières Nations doivent prendre fin en 2015, dont le Fonds d'intégration des services de santé, l'Initiative sur les ressources humaines en santé autochtone, l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones, le Programme de soins de santé maternelle et infantile, l'Initiative en santé buccodentaire des enfants, le financement complémentaire au titre du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques et du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves, et la Stratégie nationale de prévention du suicide chez les jeunes Autochtones. Il est d'une importance capitale que ces programmes soient renouvelés dans le budget fédéral de 2015.

### Formation axée sur les compétences

---

De nouveaux investissements de 500 millions de dollars par année sur cinq ans sont nécessaires pour appuyer la formation et favoriser l'emploi chez les Premières Nations. La présence d'établissements d'emploi et de développement des compétences chez les Premières Nations est cruciale pour coordonner, mettre à profit et développer les occasions de fournir un soutien en matière d'entreprises et des services de formation axée sur les compétences aux citoyens des Premières Nations. Il est recommandé que le gouvernement mette en œuvre les recommandations formulées dans le rapport de mai 2014 du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées intitulé *Opportunités pour les Autochtones sur le marché du travail*, qui recommande le renouvellement de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones pour une période supplémentaire de cinq ans. Ce renouvellement comprendrait une augmentation des ressources consacrées aux formations essentielles en matière de développement de compétences, d'alphabétisation et de soins aux enfants pour le nombre croissant de jeunes parents intégrant le marché du travail.

La participation des membres et des collectivités des Premières Nations sera cruciale à la réalisation de gains de productivité dans l'économie canadienne, que ce soit en comblant les écarts croissants de la main-d'œuvre ou en encourageant les personnes à participer à l'économie et au marché du travail. Cet investissement profiterait directement à plus de 400 000 citoyens des Premières Nations qui ont 25 ans et moins, et à leurs familles.

### Participation accrue à l'économie

---

De nouveaux investissements de 600 millions de dollars par année sur cinq ans sont recommandés en vue de l'accroissement de la participation des Premières Nations à l'économie. Ces investissements doivent être axés sur des services, des programmes et des mesures incitatives économiques mis en œuvre par l'entremise des établissements économiques des Premières Nations, d'organisations du secteur des ressources, de dirigeants d'entreprise au sein de la collectivité et du gouvernement fédéral. Sans la présence d'une aide visant à faciliter l'établissement d'économies solides chez les

Premières Nations, les possibilités économiques exploitées sur les territoires des Premières Nations donneront peu de résultats positifs, voire aucun, pour nos peuples.

Le Comité des chefs de l'APN pour le développement économique a recommandé la prise de mesures en vue de la réalisation de gains de productivité dans les secteurs de l'économie canadienne avec l'aide de la participation des Premières Nations — en comblant les écarts croissants de la main-d'œuvre, jusqu'à la participation aux grands projets, particulièrement dans les secteurs de la mise en valeur des ressources et de l'énergie, et en maintenant un équilibre entre la protection du développement et la protection de l'environnement d'une manière durable et responsable.

Dans le cadre de cette initiative, il est recommandé que le gouvernement fédéral étudie la possibilité d'établir un programme de mesures incitatives pour les entreprises et les Premières Nations, comme un remboursement de taxe ou un fonds d'actions, afin d'inciter la collectivité des entreprises à investir et à établir des partenariats significatifs avec les Premières Nations vers l'atteinte de résultats positifs sur le plan financier et de l'emploi. Cet investissement aurait directement un effet positif et de stimulation sur les économies des Premières Nations et permettrait d'établir un mécanisme indépendant de promotion des possibilités de développement. Compte tenu des projets de ressources naturelles prévus à l'échelle du Canada, cette recommandation est cruciale à la facilitation de l'atteinte de résultats positifs à long terme dans les économies liées aux secteurs des ressources naturelles et de l'énergie des Premières Nations de partout au Canada.

## **Assurer la sûreté et la sécurité**

### **Mettre fin à la violence contre les filles et les femmes autochtones**

---

Les filles et les femmes autochtones sont cinq fois plus susceptibles d'être victimes de violence que tout autre groupe de personnes au Canada, et le nombre de cas augmente chaque année. Les experts en la matière indiquent clairement que la priorité dans ce domaine doit être le recours à des interventions concertées de prévention et l'amélioration de la coordination de ces interventions; cette priorité a été réaffirmée récemment dans le rapport du Comité spécial sur la violence faite aux femmes autochtones du Parlement intitulé *Femmes invisibles : Un appel à l'action* ainsi que dans l'analyse récente des dossiers des femmes autochtones portées disparues ou assassinées de la Gendarmerie royale du Canada.

Il y a actuellement 41 refuges situés dans des réserves pour 634 collectivités, et il existe un besoin de services en matière de traitement familial adaptés sur le plan culturel. En 2010-2011, seulement 0,4 % du budget d'AADNC était consacré au Programme pour la prévention de la violence familiale (PPVF). Selon l'évaluation interne d'AADNC de 2012, les niveaux d'investissement actuels ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins existants.

Les investissements dans les services de prévention et de soutien familial donneront lieu à d'importantes économies. Le budget de 2013 prévoit un investissement de 24 millions de dollars sur deux ans au titre du Programme pour la prévention de la violence familiale. Cependant, il ne s'agit là que du renouvellement du financement actuel du Programme, qui se situe au même niveau (environ 30 millions de dollars par

année) depuis les six dernières années, en dépit de la croissance de 23 % de la population des Premières Nations et de la demande accrue en matière de services. L'augmentation des investissements dans le PPVF entraînera des économies à long terme sur le plan des services aux enfants, des services de santé et des services juridiques. Le doublement du niveau d'investissement actuel, qui s'élèverait à 60 millions de dollars par année, et la prestation de services de soutien et de prévention chez les Premières Nations permettraient de réaliser des économies considérables et d'obtenir des augmentations mesurables du bien-être des enfants et des familles.

### **Favoriser la guérison des survivants des pensionnats indiens**

---

Nous devons continuer d'appuyer chaque survivant des pensionnats indiens à l'aide de services d'aide et de soutien en santé afin qu'ils puissent progresser avec justice et résolution dans leur processus de guérison. Pour ce faire, il faut rétablir le financement destiné aux programmes de guérison communautaires visant les survivants des pensionnats indiens ainsi qu'aux 15 centres de guérison qui sont actifs à l'échelle du Canada.

Avant l'expiration de son financement, la Fondation autochtone de guérison disposait d'un budget annuel d'environ 42 millions de dollars qui servait à appuyer les programmes de guérison communautaires. Le budget de fonctionnement total des 15 centres de guérison était de 9,2 millions de dollars par année, avant l'expiration du financement le 31 décembre 2013.

Ces montants doivent être rétablis dans leur intégralité afin de veiller à ce que des services de soutien soient fournis directement aux collectivités, et ce, afin de pouvoir faire face aux répercussions intergénérationnelles des pensionnats indiens. Ce financement profiterait directement à plus de 80 000 anciens élèves et à leur famille, ainsi qu'à leur collectivité.

Comme le premier ministre l'a dit le 11 juin 2008 : « Il n'y a pas de place au Canada pour les attitudes qui ont inspiré le système de pensionnats indiens, pour qu'elles puissent prévaloir à nouveau. Vous tentez de vous remettre de cette épreuve depuis longtemps, et d'une façon très concrète, nous vous rejoignons maintenant dans ce cheminement. »