



Description du mandat et des programmes sociaux d'Affaires autochtones et du Nord Canada destinés aux Autochtones du Québec

soumis à :

La Commission des relations avec les citoyens

Conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles
et la violence conjugale

18 janvier 2016

1. Introduction

Ce document vise à présenter le mandat d'Affaires autochtones et du Nord Canada en lien avec le financement des différents programmes sociaux destinés aux Autochtones ainsi qu'à fournir une description plus exhaustive des programmes de prévention pour la violence familiale, des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain.

2. Mandat du Ministère

Le **mandat**¹ du ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada est de soutenir les Autochtones, soit les Premières Nations, les Métis et les Inuits ainsi que les résidents du Nord dans leurs efforts pour améliorer leur bien-être social et leur prospérité économique, pour établir des collectivités saines et plus durables et pour qu'elles participent davantage au développement politique, social et économique du Canada.

Les responsabilités du Ministère sont largement établies par un grand nombre de textes législatifs, dont la *Loi sur les Indiens*, d'ententes négociées telles que les accords d'autonomie gouvernementale et des traités modernes comme celui de la Convention de la Baie James et du Nord-Est québécois, en plus de décisions des cours de justice. La plupart des programmes d'Affaires autochtones et du Nord Canada sont mis en œuvre en collaboration avec les collectivités autochtones. Cependant, quelques programmes et services sont livrés directement par le Ministère, dont l'émission des cartes de statut indien et la gestion des terres de réserve.

¹Pour une description plus complète du mandat, veuillez consulter le lien suivant:
<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010023/1100100010027>

Ainsi, la majorité des dépenses du Ministère est effectuée pour la livraison des programmes². Le Ministère finance les services offerts dans les réserves, notamment l'éducation, le développement économique, le logement, l'infrastructure et les services sociaux, incluant les programmes d'Aide au Revenu, de Prévention de la violence familiale, des Services à l'enfance et à la famille et d'Aide à la vie autonome. Le Ministère effectue, en grande partie, des paiements de transferts aux conseils de bande afin qu'ils gèrent eux même ces programmes. Les Autochtones vivant hors réserve reçoivent les services de la province. Le Ministère soutient toutefois les organisations autochtones au Québec dont les Centres d'amitiés autochtones, par le biais de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain. Santé Canada exerce son rôle au sein des communautés.

La relation financière du Ministère avec les Premières Nations relativement à la livraison des programmes a évolué au fil du temps. Dans les années 1980, dans la perspective d'accroître l'autonomie des Autochtones et la prise en charge des programmes, le Ministère a dévolu la gestion des principaux programmes aux organisations autochtones et aux conseils de bande. Ces organisations autochtones ont donc pris la responsabilité de programmes tels que l'éducation et l'aide au revenu. Un peu plus tard, la gestion du programme des Services à l'enfance et à la famille fut également dévolue. À l'époque, les conseils de bande se retrouvaient dans une situation où ils devaient assumer de nombreuses responsabilités et, devant l'ampleur de ces dernières, la transition a été difficile pour certains. Cette évolution dans la gestion des programmes sociaux est à considérer dans l'analyse de l'ensemble des facteurs qui ont une incidence sur la situation qui prévaut actuellement dans plusieurs communautés autochtones au Québec.

3. Les programmes sociaux

Les programmes sociaux³ représentent la plus grande portion du financement de programmes du Ministère. Puisque les programmes sociaux sont de compétence provinciale, le Ministère assume la responsabilité du financement des programmes sociaux sur réserve sur une base de politique sociale et dans certains cas, en fonction des lois provinciales de référence. C'est pourquoi le Ministère travaille en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux et les Premières Nations.

² Pour une ventilation complète des dépenses du ministère, veuillez consulter le lien suivant:

<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1405706901776/1405707034475#chp4>

³ <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100035072/1100100035076>

3.1 Les programmes sociaux à la région du Québec

Le Ministère finance quatre programmes sociaux au Québec, dont deux sont plus précisément liés aux problématiques de violence : le programme pour la prévention de la violence familiale et le programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Au Québec, sur un budget total régional de 464 927 000 \$ en 2014-2015, ces deux composantes du développement social occupaient près de 14,7 % du budget annuel.

3.1.1 Programme pour la prévention de la violence familiale⁴

Le programme pour la **prévention de la violence familiale** vise à améliorer la sécurité des résidents sur réserve, en particulier celle des femmes, des enfants et des familles. Il est constitué de deux composantes, soit a) le financement de projets de prévention et b) le financement opérationnel de refuges d'urgence. Au Québec, en 2015-2016, le financement de ce programme représente un peu plus de 3,5 M\$. Entre autres, ce sont 28 projets allant de campagnes de sensibilisation à de la formation, des ateliers et des services-conseils pour prévenir les situations de violence familiale au sein des communautés qui sont financées pour un montant de 1,1 M\$.

Ce programme finance également des refuges d'urgence pour les femmes et les enfants victimes de violence familiale. Le Ministère finance un réseau de 41 refuges dont 6 au Québec. Ceux-ci sont situés à Uashat, Listuguj, Opitciwan, Kitigan Zibi, Matimekush-Lac-John et La Tuque. Ce sont des refuges d'urgence pour les femmes victimes de violence familiale et leurs enfants. Le programme accorde un financement annuel pour le fonctionnement et l'entretien de ces refuges qui s'établit à 2,4 M\$ en 2015-2016.

3.1.2 Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations⁵

Le programme des **Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations** vise à assurer la sécurité et le bien-être des enfants et des familles des Premières Nations résidant sur réserve, et ce, en respect des lois et des normes de la province. Il permet la mise en place de services de protection et de prévention qui respectent les valeurs, les croyances et les environnements culturels spécifiques aux collectivités. Les services sont rendus de deux façons, soit par les Centres intégrés en santé et services sociaux de la province ou par les organismes des Premières Nations lorsque ceux-ci ont une délégation en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Au Québec, 15 organisations des

⁴ <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100035253/1100100035254>

⁵ <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100035204/1100100035205>

Premières Nations ont cette délégation desservant ainsi 19 communautés. Huit communautés sont desservies par trois Centres intégrés en santé et services sociaux de la province.

En 2007, le programme a été orienté vers une approche améliorée mettant davantage l'accent sur la prévention, afin d'améliorer les services, la cohésion au sein des familles et la qualité de vie des enfants et des familles. En collaboration avec des partenaires provinciaux et des Premières Nations⁶, les organismes des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations ont fait la transition vers cette approche à partir de 2009. Au Québec, des 18 organismes financés afin d'offrir des services dans le cadre de ce programme, un seul n'a pas encore effectué la transition vers l'approche améliorée. Concrètement, l'approche améliorée axée sur la prévention vise à ce que :

- les familles reçoivent le soutien et les services dont elles ont besoin avant que leur situation dégénère en crise;
- les services communautaires et le système d'aide à l'enfance et à la famille collaborent pour que les familles reçoivent sans tarder des services mieux adaptés à leur culture;
- les enfants des Premières Nations pris en charge soient hébergés en faisant participer les familles à la planification de diverses options en matière de garde;
- les services et les mécanismes de soutien soient coordonnés de manière à apporter tout le soutien nécessaire aux familles.

Au Québec, en 2015-2016, le financement de ce programme représente un peu plus de 64,7 M\$.

3.2 Partenariats en matière de programmes sociaux

Le Ministère travaille en collaboration avec diverses organisations pour la livraison des programmes et des services en matière de services sociaux, dont la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, le réseau provincial de la santé et des services sociaux ainsi que les directions des services sociaux des conseils de bande et des conseils tribaux. Cette collaboration se traduit par des cadres de partenariat⁷ et des comités de travail tripartites, la tenue ponctuelle de tables de concertation lorsque surviennent des crises sociales dans les communautés, où l'ensemble des intervenants se réunissent pour appuyer les communautés dans ces

⁶ <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1326470386532/1326470910740>

⁷ <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1326470386532/1326470910740>

situations. Le Ministère finance la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, notamment pour soutenir les communautés des Premières Nations dans le déploiement de leurs programmes sociaux, incluant le développement des capacités des équipes de travail.

4. Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain

Les programmes sociaux du Ministère sont donc majoritairement destinés aux Autochtones qui vivent sur réserve. À cet égard, quoique conscient du rôle prépondérant du gouvernement provincial en ce qui a trait aux Autochtones hors réserve, le Ministère soutient néanmoins les Autochtones en milieu urbain par le biais d'une stratégie reposant sur deux programmes de financement. Au Québec, le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec est un acteur clé dans ce dossier. En outre, la pierre angulaire de la stratégie ministérielle pour les Autochtones en milieu urbain est de faciliter l'établissement de partenariats visant à encourager la concertation et la coordination de l'offre de services.

Le rôle des Centres d'amitié autochtones présents dans 10 villes au Québec est de promouvoir et de favoriser un continuum de services destinés aux Autochtones qui transitent entre les réserves et la ville. Les Centres d'amitié représentent un modèle de prestation de services culturellement sécurisants et pertinents pour l'accueil et l'accompagnement des Autochtones en milieu urbain.

Le Regroupement des centres d'amitié autochtones a été mandaté par le Ministère pour mener la planification stratégique régionale du Québec 2015-2017⁸. Cette planification fait état des besoins des Autochtones en milieu urbain, notamment en identifiant comme obstacle systémique l'instabilité engendrée par la violence familiale, l'itinérance et la dépendance.

Un exemple concret de coopération est le Réseau de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain de Montréal (RÉSEAU) qui a contribué au processus de la planification stratégique et dont la mission est de faciliter la collaboration entre les principaux intervenants de la ville. Le RÉSEAU a par ailleurs conclu en 2015 une entente historique avec le service de police de la ville de Montréal qui s'engage à offrir une nouvelle formation culturelle à ses employés afin de les aider à travailler plus efficacement avec la communauté autochtone. Dans ce contexte, un protocole a également été mis en place pour

⁸ <http://rcaaq.info/fr/samu/demarche-de-planification-strategique-communautaire-et-regionale.html>

traiter des cas des femmes autochtones disparues ou assassinées. Ce protocole pourrait être utilisé comme référence par d'autres villes.

5. Femmes et filles autochtones disparues ou assassinées – la pré-enquête nationale

Depuis plus de 10 ans, des familles et des collectivités autochtones, des organisations autochtones nationales ainsi que des organismes non gouvernementaux et internationaux demandent au gouvernement du Canada d'agir au sujet du taux élevé de femmes et de filles autochtones disparues et assassinées et d'établir une enquête nationale visant à élaborer un plan d'action pour mettre fin à la violence.

La ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada, la ministre de la Justice et procureure générale du Canada ainsi que la ministre de la Condition féminine sollicitent présentement la participation des survivantes, des membres des familles et des proches des victimes, des organismes de première ligne, des organisations autochtones nationales, ainsi que des provinces et des territoires pour recueillir leurs observations sur les paramètres de l'enquête, la portée de ses travaux, sa forme et ses objectifs. Des rencontres au Québec sont prévues à Québec le 21 janvier 2016 et à Montréal le 22 janvier 2016.

6. Conclusion

En matière de prévention de la violence et de programmes sociaux, le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada finance les communautés qui, à leur tour, établissent les services à offrir à leur population. La précieuse collaboration que le Ministère entretient avec les partenaires des Premières Nations et de la province est au cœur de la réussite de la livraison des programmes et ultimement à l'épanouissement des individus et des communautés.