

REVENU DE BASE GARANTI

SÉRIE | MAI 2017

LE REVENU DE BASE GARANTI CHEZ LES PREMIÈRES NATIONS :

POUR UNE MISE EN ŒUVRE PRUDENTE

Par Gayle Broad, Ph.D et Jessica Nadjiwon-Smith

Rapport No. 19

NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD



Qui nous sommes

Certains des acteurs clés dans ce modèle et leurs rôles se trouvent ci-dessous :

Conseil d'administration : Le conseil d'administration détermine l'orientation stratégique de l'Institut des politiques du Nord. Les administrateurs font partie de comités opérationnels s'occupant de finance, de collecte de fonds et de gouvernance; collectivement, le conseil demande au chef de la direction de rendre des comptes au regard des objectifs de nos objectifs du plan stratégique. La responsabilité principale du conseil est de protéger et de promouvoir les intérêts, la réputation et l'envergure de l'Institut des politiques du Nord.

Président et Chef de la direction : recommande des orientations stratégiques, élabore des plans et processus, assure et répartit les ressources aux fins déterminées.

Conseil consultatif : groupe de personnes engagées et qui s'intéressent à aider l'Institut des politiques du Nord mais non à le diriger. Chefs de files dans leurs domaines, ils guident l'orientation stratégique et y apportent une contribution; ils font de même en communication ainsi que pour les chercheurs ou personnes-ressources de la collectivité élargie. Ils sont pour de l'Institut des politiques du Nord une « source de plus mûre réflexion » sur l'orientation et les tactiques organisationnelles globales.

Conseil consultatif pour la recherche : groupe de chercheurs universitaires qui guide et apporte une contribution en matière d'orientations potentielles de la recherche, de rédacteurs possibles, d'ébauches d'études et de commentaires. C'est le « lien officiel » avec le monde universitaire.

Évaluateurs-homologues : personnes qui veillent à ce que les articles spécifiques soient factuels, pertinents et publiables.

Rédacteurs et chercheurs associés : personnes qui offrent, au besoin, une expertise indépendante dans des domaines spécifiques de la politique.

Tables rondes et outils permanents de consultation – (grand public, intervenants gouvernementaux et communautaires) : moyens qui assurent que l'Institut des politiques du Nord demeure sensible à la collectivité, puis reflète les priorités de CELLE-CI et ses préoccupations lors de la sélection des projets.

Président & CEO

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

Martin Bayer (Chair)
Michael Atkins
Pierre Bélanger
Thérèse Bergeron-Hopson (Vice Chair)
Lucy Bonanno
Terry Bursey
Dr. Harley d'Entremont

Alex Freedman
Dr. George Macey (Vice Chair & Secretary)
Dawn Madahbee Leach
Hal J. McGonigal
Gerry Munt
Emilio Rigato (Treasurer)
Dr. Brian Tucker

Conseil consultatif

Kim Jo Bliss
Don Drummond
John Fior
Ronald Garbutt
Jean Paul Gladu
Audrey Glibeau
Peter Goring
Frank Kallonen

Seppo Paivalainen
Allyson Pele
Duke Peltier
Kathryn Poling
Peter Politis
Tina Sartoretto
Keith Saulnier
David Thompson

Conseil consultatif pour la recherche

Dr. John Allison
Dr. Hugo Asselin
Dr. Randy Battocchio (Chair)
Dr. Stephen Blank
Dr. Gayle Broad
George Burton
Dr. Robert Campbell
Dr. Iain Davidson-Hunt

Dr. Livio Di Matteo
Dr. Morley Gunderson
Dr. Anne-Marie Mawhiney
Leata Rigg
Brenda Small
J.D. Snyder
Dr. Lindsay Tedds

Ce rapport a été possible grâce à l'appui de nos partenaires : l'Université Lakehead, l'Université Laurentienne et la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario. L'Institut des politiques du Nord exprime sa grande appréciation pour leur généreux soutien, mais insiste sur ce qui suit : Les points de vue de ces commentaires sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Institut, de son conseil d'administration ou de ceux qui le soutiennent. Des citations de ce texte, avec indication adéquate de la source, sont autorisées.

Les calculs de l'auteur sont basés sur les données disponibles au temps de publication et sont sujets aux changements.

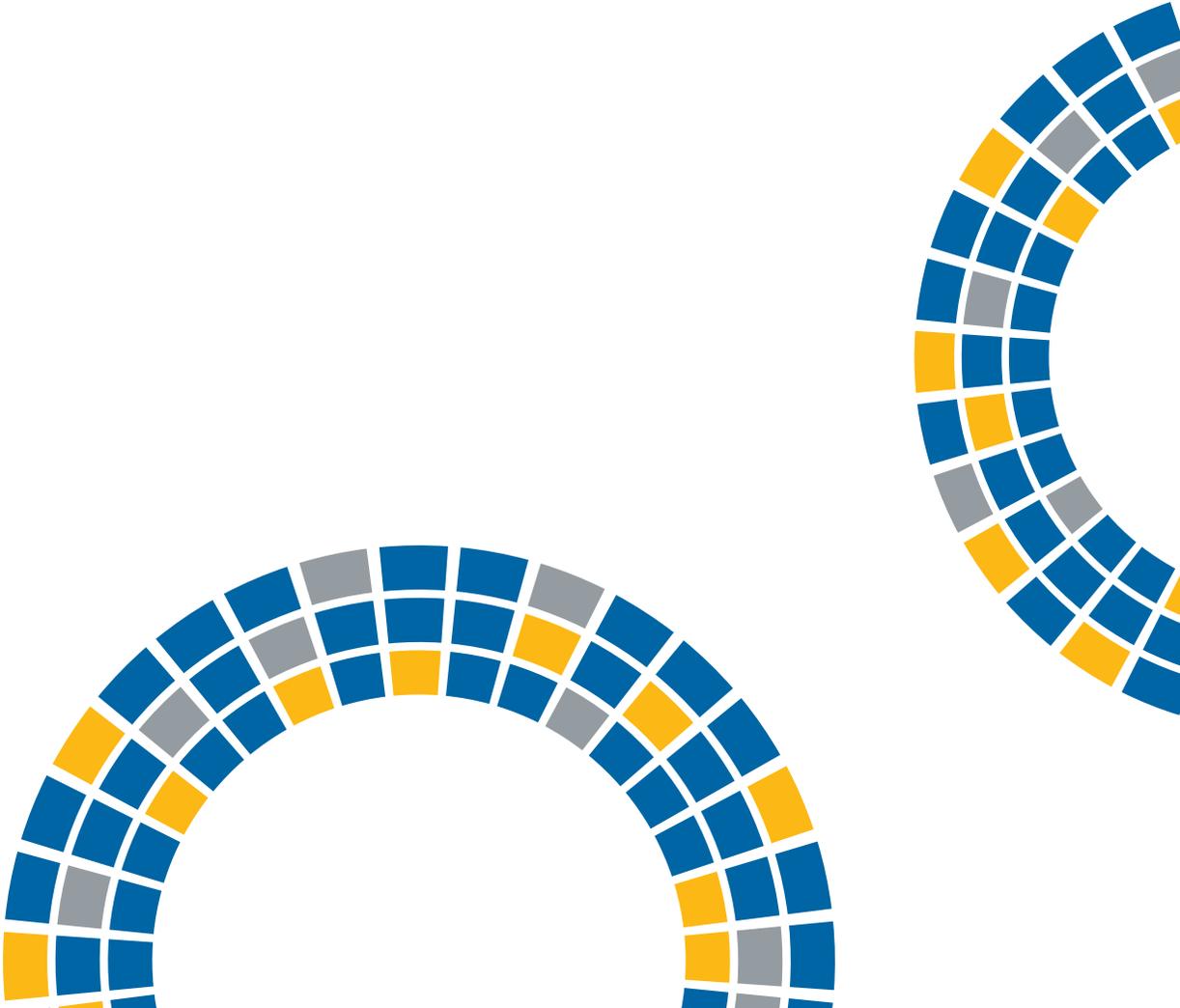
Traduction par Natalie Melanson-Martin.

© 2017 Institut des politiques du Nord
Publication de l'Institut des politiques du Nord
874, rue Tungsten
Thunder Bay (Ontario) P7B 6T6

ISBN: 978-1-988472-29-4

Contenu

- Qui nous sommes _____ 2
- À propos d'auteurs _____ 3
- Résumé _____ 4
- Introduction _____ 5
- Le revenu de base garanti et les Premières Nations _____ 6
 - Le visage différent de la pauvreté chez les communautés des Premières Nations _____ 6
 - L'administration de l'assistance sociale chez les Premières Nations _____ 8
 - L'autonomie des Premières Nations _____ 9
- Conclusion _____ 10
- Références _____ 12
- Recherche connexe _____ 13



À propos d'auteurs

Gayle Broad, Ph.D



Gayle Broad, Ph.D. est professeure associée du programme de développement économique et social communautaire (DESC) de l'Université d'Algoma, à Sault Ste. Marie (Ontario), ainsi que directrice de recherche du NORDIK Institute, établissement de recherche communautaire, rattaché à l'Université Algoma. Gayle est également membre du Conseil de recherche de l'institut des politiques du Nord.

Dans le bagage professionnel de Gayle se trouvent vingt-cinq années d'expérience comme praticienne du développement économique et social communautaire, dans du travail avec les femmes, des personnes à faible revenu et des collectivités autochtones.

Dans ses intérêts de recherche se trouvent le développement économique communautaire; l'économie sociale et l'éducation juridique publique. Parmi ses travaux récents et en cours, il y a de la recherche en économie sociale dans le Nord ontarien; des activités dans « Understanding the Strengths of Indigenous Communities (USIC) » (compréhension des points forts des collectivités autochtones), projet national comprenant cinq Premières Nations du Canada); l'élaboration d'une trousse d'outil pour la planification stratégique, devant servir avec les collectivités de Premières Nations; la réalisation d'un projet de recherche communautaire avec la famille Nog-Da-Win-Da-Min et les Services communautaires.

Jessica Nadjiwon-Smith



Jessica Nadjiwon-Smith est membre d'une bande des Chippewas de la Première Nation non cédée de Nawash; elle a été élevée dans la collectivité par sa grand-mère. Après avoir quitté le domicile afin d'aller à l'école, elle est revenue dans sa collectivité afin d'élever sa famille et d'y faire du travail communautaire. Elle est mariée et a trois enfants. Elle croit fermement à la formation permanente et au soutien des Premières Nations et collectivités autochtones, par l'entremise du développement communautaire au niveau de la base.

Jessica a plus de 15 ans d'expérience et d'expertise en matière de gestion, de finance et de services d'aide sociale dans les Premières Nations. Au cours de sa carrière, elle a été membre de conseils d'administration, et ce dans divers domaines, depuis les arts jusqu'à l'aide sociale.

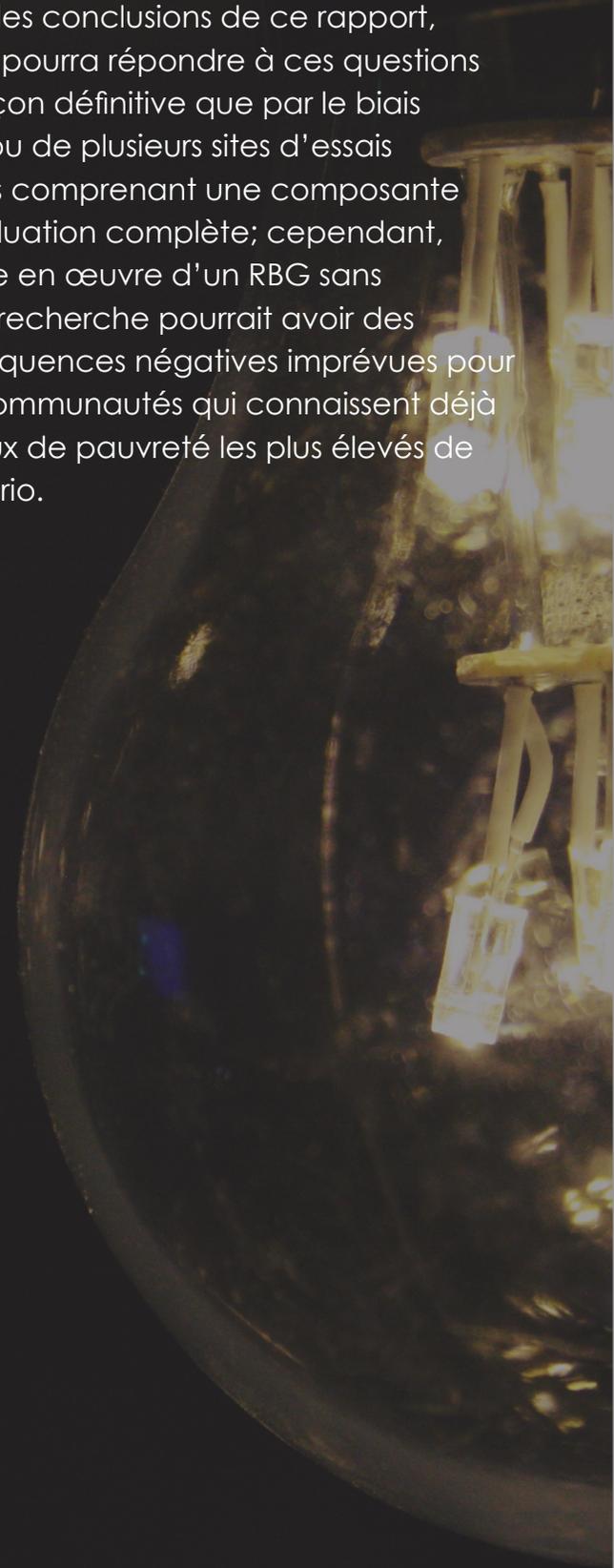
Jessica a été directrice exécutive de l'Ontario Welfare Administrators' Association (ONWAA) pendant deux ans. Au préalable, elle a fait partie du conseil d'administration de l'organisme pendant plusieurs années, cependant qu'elle assumait le rôle d'administratrice d'Ontario au travail à Neyaashiinigiing.

Résumé

Bien qu'on ait vu quelques améliorations aux cours des dernières années, les politiques concernant l'assistance sociale auprès des Premières Nations ontariennes ont été parsemées de contestations judiciaires, de problèmes de responsabilisation et de relations difficiles. Alors que l'Ontario considère la mise en œuvre d'un revenu de base garanti (RBG), les Premières Nations souhaiteraient peut-être évaluer les avantages relatifs d'une telle politique. Il existe plusieurs domaines de préoccupation.

Premièrement, la pauvreté chez les Premières Nations est considérablement différente que celle des autres municipalités et collectivités rurales; obtiendraient-elles aussi les mêmes avantages possibles que ces collectivités dans le cadre d'un RBG? Deuxièmement, l'administration de l'aide sociale chez les Autochtones a aussi tendance à refléter les différences culturelles; l'élimination de la gestion locale sera-t-elle avantageuse pour les communautés des Premières Nations? Troisièmement, par le passé, les gouvernements canadiens ont eu tendance à sous-financer et parfois à discréditer les programmes autochtones; quelles sont les preuves appuyant la probabilité que la mise en œuvre d'un RBG soit différente?

Selon les conclusions de ce rapport, on ne pourra répondre à ces questions de façon définitive que par le biais d'un ou de plusieurs sites d'essais pilotes comprenant une composante d'évaluation complète; cependant, la mise en œuvre d'un RBG sans cette recherche pourrait avoir des conséquences négatives imprévues pour des communautés qui connaissent déjà les taux de pauvreté les plus élevés de l'Ontario.



Introduction

Le revenu est le déterminant le plus important de la santé d'un individu ou d'une communauté... Il faudra plusieurs générations pour rétablir la santé et la prospérité de nos nations aux niveaux qui existaient avant les pensionnats autochtones et la colonisation, même avec un **revenu de base garanti**. Mais celui-ci réduira les épreuves auxquelles sont confrontés les gens, et amènera les Premières Nations à la ligne de départ.

-- Max FineDay, Première Nation de Sweetgrass

(2015; traduction)

Comme le suggère FineDay, la pauvreté est actuellement non seulement un problème social pernicieux, mais aussi un défi important auquel se heurtent les communautés des Premières Nations dans leur quête pour une plus grande équité au sein de la société canadienne. L'élimination ou la réduction de la pauvreté est un objectif nécessaire : il existe amplement de preuves démontrant que la pauvreté est un déterminant clé de la santé. Le revenu de base garanti (RBG) figure parmi les options à l'étude pour aborder les inégalités non seulement en matière de santé, mais aussi les autres injustices découlant des niveaux de revenu.

Afin de mieux comprendre comment un programme de revenu garanti toucherait les communautés autochtones de l'Ontario, en août 2016 le conseil d'administration de l'Ontario Native Welfare Administrator's Association (ONWAA) a autorisé les auteurs à explorer la proposition gouvernementale pour introduire un tel programme dans tout l'Ontario¹.

Conséquemment, après avoir noté des inquiétudes par rapport au plan comme l'avaient déjà exprimées divers membres de l'ONWAA, nous avons mené une revue de la littérature sur des questions soulevées au cours de l'introduction de la notion du revenu de base dans d'autres régions. Dans cet article, nous comparons d'abord les différences principales entre les taux et les niveaux de pauvreté chez les Premières Nations par rapport à ceux des autres collectivités ontariennes. Nous examinons ensuite les défis liés à l'administration d'un RBG qui pourraient affecter négativement sa mise en œuvre au sein des Premières Nations. Troisièmement, nous faisons une courte revue de la littérature par rapport à la mise en œuvre d'un tel programme. Finalement, nous suggérons des questions qui devraient être explorées lors du stade d'évaluation de tout test pilote d'un programme de revenu de base garanti.

¹ Le conseil d'administration de l'ONWAA est formé de dix administrateurs qui représentent toutes les régions de la province ainsi que plus de cent membres des Premières Nations.

Le revenu de base garanti et les Premières Nations

Après avoir mené une revue de la littérature et discuté avec plusieurs administrateurs des services sociaux, nous avons reconnu les trois facteurs principaux pouvant influencer l'introduction d'un revenu de base garanti dans les différentes municipalités de l'Ontario : premièrement, la pauvreté et l'expérience vécue de la pauvreté pourraient être très différentes chez les Premières Nations comparativement aux autres communautés; deuxièmement, les différences par rapport à l'administration des services sociaux ou du programme Ontario au travail chez les Premières Nations pourraient entraîner une perte nette de la communauté avec l'introduction d'un RBG; et troisièmement, les relations entre les Premières Nations et les gouvernements provincial et fédéral risquent de réduire les taux du revenu de base garanti pour les Autochtones et pourraient aussi entraîner la perte de la capacité à défendre avec cohésion les intérêts des Ontariens les plus pauvres.

Le visage différent de la pauvreté chez les communautés des Premières Nations

En 2000, le revenu total médian des Indiens inscrits était de 13 932 \$ dans les réserves et de 16 949 \$ hors réserve, comparativement à 30 023 \$ pour la population non autochtone.

— Pamela Palmater (2011 : 115; traduction)

Actuellement, une seule province canadienne aurait tenté d'introduire un revenu de base garanti, et ce, dans le cadre d'une étude pilote qui, menée entre 1974 et 1979 à Dauphin, au Manitoba, a été commanditée par les gouvernements provincial et fédéral (Forget, 2011). Souvent dénommé MINCOME, ce projet pilote a été introduit dans une collectivité rurale et surtout agricole comptant environ dix mille habitants. Il est intéressant de noter que les gens qui auraient bénéficié le plus de ce programme n'étaient pas les prestataires d'assistance sociale, mais plutôt les « travailleurs pauvres », les travailleurs autonomes et d'autres groupes (Forget, 2011). Étant donné que globalement, la culture et la société canadiennes auraient beaucoup changé depuis les années 1970, et que la culture et le statut socioéconomique des Premières Nations soient considérablement différents de ceux de la population canadienne en général, serait-il raisonnable d'appliquer les résultats de l'étude MINCOME aux communautés autochtones de l'Ontario d'aujourd'hui?

L'Ontario compte 133 Premières Nations et un peu plus de 200 000 membres (Statistique Canada, 2011), y compris ceux vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Parmi les collectivités dont la population varie

de moins de 100 membres jusqu'à plus de 10 000, 82 d'entre elles comptent moins de 500 résidents et 113 en comptent moins de 1000. Bien qu'environ la moitié des membres de la communauté vivent hors réserve, la résidence fluctue considérablement et il y a de longues listes d'attente pour les logements dans les réserves, ce qui pour certains contribue au choix du lieu d'habitation.

Les collectivités varient également en fonction de leur proximité à d'autres collectivités, et on peut les catégoriser de la façon suivante :

- urbaines (à 50 km d'une ville centre) — 32 collectivités des Premières Nations;
- rurales (de 50 à 350 km d'une ville centre — 59 collectivités des Premières Nations;
- éloignées (à plus de 350 km d'une ville centre — 5 collectivités des Premières Nations; et
- accessibles par voie aérienne — 31 collectivités des Premières Nations (Spotton, s.d.).

Toutes situées dans le Nord, les collectivités éloignées et accessibles par voie aérienne connaissent des défis particuliers face à l'accès à des services de qualité en matière de soins de santé, d'éducation et d'aliments abordables et sains. Bien que l'indemnité de vie dans le Nord tente d'alléger les coûts supplémentaires, elle ne suffit pas pour répondre aux besoins réels de la plupart des collectivités qui ne possèdent qu'une épicerie. De plus, le manque de possibilités d'emploi et d'autres infrastructures de services sociaux offertes dans les grands milieux urbains grâce à Centraide et à d'autres sources de financement réduirait également l'accès à des services clés pour les Premières Nations. Aussi, les populations croissantes de jeunes et la réduction de leur exode (Southcott, 2004 : 3) créent un surpeuplement et surchargent des infrastructures et des services communautaires qui sont déjà limités. Selon les documents de l'ONWAA, plus de 75 pour cent des dix mille prestataires d'Ontario au travail sont situés dans le Nord de l'Ontario (Broad et Nadeau, 2012).

Comme le souligne Palmater dans « Stretched Beyond Human Limits : Death by Poverty in First Nations » (2011), presque toutes les mesures de la pauvreté indiquent que les revenus des Premières Nations sont nettement inférieurs à ceux de la moyenne canadienne. En plus des revenus absolus notés dans la citation ci-dessus, Palmater affirme que les Autochtones sont le groupe le plus défavorisé au Canada (115) :

Selon Statistique Canada, au cours des vingt ans entre 1981 et 2001, **l'écart** entre le niveau de scolarité (diplôme secondaire) de la population non autochtone et celui de la population d'Indiens inscrits avait augmenté de deux fois plus grand (66 % contre 30 %) à **trois fois plus grand** (51 % contre 15 %)... Cet écart s'est aussi élargi légèrement au niveau de la formation universitaire de **5 fois plus grand** (15 % contre 3 %) à un peu plus de 5 fois plus grand (26 % contre 5 %). Les taux d'emploi entre 1981 et 2001 ont également démontré un écart croissant entre les Indiens inscrits et les non-Autochtones, soit de 56 % contre 75 % à 58 % contre 80 % (2011 : 114; traduction).

Utilisant des données du recensement de 2001 dans sa présentation au ministre du Procureur général, Spotton (s.d.) souligne certains traits importants touchant la santé et le bien-être économique des

peuples autochtones de la province², y compris les chiffres suivants :

- les Autochtones compteraient 84 pour cent de plus de familles monoparentales que les non Autochtones;
- les Autochtones compteraient 145 pour cent de plus de chômeurs que les non-Autochtones (14,7 pour cent contre 6 pour cent).
- le revenu individuel moyen des Autochtones est de 11 205 \$ de moins que celui des autres Ontariens; et
- il y a 48 pour cent de plus de personnes à faible revenu parmi les Autochtones que parmi les non-Autochtones.

Bien que la composition de la famille, le revenu et les niveaux d'éducation donnent un aperçu de l'expérience individuelle de la pauvreté, d'autres données illustrent globalement son effet cumulatif sur les collectivités des Premières Nations :

- en 2014, plus de la moitié des Premières Nations de l'Ontario étaient sous un avis d'ébullition de l'eau et 10 collectivités — toutes situées dans le Nord de l'Ontario — n'avaient pas eu accès à de l'eau potable depuis plus de dix ans (Porter, 2014);
- 41,5 pour cent des logements dans les réserves étaient en grand besoin de réparations comparativement à 7 pour cent des logements non-autochtones (Porter, 2011, mise à jour en 2014);
- le financement pour les prestations aux enfants des Premières Nations est de 7 pour cent plus bas que celui des autres communautés; et
- l'espérance de vie des Autochtones est de 7,4 années de moins pour les hommes et de 5,2 années de moins pour les femmes comparativement aux personnes non-autochtones.

Ensemble, ces données brossent un tableau de la pauvreté chez les Premières Nations qui inclurait les mêmes complexités que l'on retrouve chez d'autres communautés, mais auxquelles s'ajouteraient tellement d'autres facteurs qu'on pourrait avancer des arguments solides en faveur d'un programme d'assistance sociale et d'un système de prestation conçus spécialement pour eux. Ce tableau soulève également des inquiétudes que les avantages des RBG dans d'autres régions ne s'appliqueraient pas nécessairement aux Premières Nations. Par exemple, un RBG qui réduirait l'insécurité alimentaire dans un milieu urbain suffirait-il dans une collectivité autochtone éloignée où trois bananes pourraient coûter 18 \$?

2 Il convient de souligner que les chiffres du recensement de 2001 cités ici représentent toutes les personnes qui se sont déclarées Autochtones. On peut s'attendre à ce que les niveaux de revenu et de scolarisation et les taux de chômage démontrent encore plus de disparités.

Avec un « visage de la pauvreté » aussi différent que celui présenté par les communautés autochtones, une politique qui serait viable dans les municipalités et les collectivités rurales répondrait-elle adéquatement aux besoins des membres et des communautés des Premières Nations?

L'administration de l'assistance sociale chez les Premières Nations

“ Les Premières Nations ont raison. Les bureaux d'Ontario au travail doivent être les sites de « première intervention » pour répondre aux besoins des gens, et non pas le dernier recours. ”

— Mike Nadeau, Directeur administratif,
Conseil des services sociaux de Sault
Ste Marie (traduction)

Bien que les prestations d'aide sociale ne représentent que 4 pour cent de toutes les dépenses au titre de la sécurité du revenu au pays, les attitudes des Canadiens semblent être divisées entre ceux qui reconnaissent la pauvreté comme étant un problème structural découlant des inégalités auxquelles sont confrontés certains groupes au sein de la société, et ceux qui la perçoivent comme un « déficit personnel » (Stapleton, 2008; traduction). Celle-ci a été l'attitude prédominante au sein de l'administration du programme Ontario au travail dans les municipalités. Mais comme l'illustre le commentaire ci-dessus énoncé par l'ancien directeur général de l'ONWAA, les administrateurs autochtones comprennent que la pauvreté est un problème structural auquel se heurtent leurs collectivités, et ils savent gérer les prestations en conséquence, y compris les paiements directs aux fournisseurs de services.

Parmi les Premières Nations de l'Ontario, l'aide sociale — soit les prestations du programme Ontario au travail — est administrée telle qu'énoncée dans l'Entente de

1965 sur le bien-être des Indiens³. Le financement pour l'administration est partagé entre les gouvernements provincial et fédéral. Comme le fait remarquer Mike Nadeau ci-dessus, les membres des communautés des Premières Nations perçoivent le bureau d'aide sociale comme le lieu de « première intervention » lorsqu'une famille est en besoin ou en crise. Cette perception est accentuée par la portée des services que fournissent les bureaux d'administration de l'aide sociale, y compris des fonds pour les services funéraires, les garderies, les déplacements liés aux soins de santé, les logements, ainsi que toute une multitude d'autres services⁴. Peut-être plus important encore, l'administration de l'aide sociale auprès de la plupart des Premières Nations comprend le soutien et l'aide à l'emploi, y compris les services d'appui et de counselling préalables à l'emploi, l'éducation de base (achèvement de la 12^e année), le bénévolat, la formation, et le développement social communautaire comme les banques alimentaires et les jardins collectifs.

3 Pour une description détaillée de l'application de cette entente, voir Canada (2012).

4 Voir, par exemple, le site web de la Première Nation de Sandy Lake, traité no 5, à <http://sandylake.firstnation.ca/?q=band-office>.

En Ontario, les habitants des quatre-vingt-quinze Premières Nations éloignées ou situées à une distance considérable d'un centre urbain ont un accès limité ou inexistant aux programmes de préparation ou de formation à l'emploi ou à n'importe quel autre service d'appui à l'emploi qui serait disponible ailleurs.

Bien sûr, les services fournis aux Premières Nations elles-mêmes sont aussi culturellement adaptés et répondent aux besoins locaux. En effet, depuis plus de quarante ans, par le biais de l'ONWAA, les administrateurs et les employés de l'aide sociale appliquent un programme de formation et d'appui pour assurer des services qui sont de haute qualité et culturellement adaptés. Depuis 2010, grâce à l'ONWAA et son partenariat avec l'Université Algoma, plus de trois cents travailleurs dans la province ont obtenu un certificat en administration de l'aide sociale, qui aurait établi une norme uniforme de prestation de services (Broad et Nadeau, 2012). Ce développement professionnel continue de développer les capacités de façon culturellement adaptée dans les petites collectivités rurales et éloignées.

D'après les facteurs nommés ci-dessus, plusieurs questions ont été soulevées par rapport à la centralisation potentielle de l'administration d'un programme de revenu de base garanti :

- Avec les taux inférieurs d'alphabétisation et d'achèvement des études secondaires et les taux plus élevés de chômage et de pauvreté que connaissent les gens habitant dans les nombreuses collectivités rurales et éloignées, comment ces services essentiels liés à l'emploi seraient-ils assurés dans le cadre d'un programme de revenu de base?
- Si on élaborait un mode de prestation des services d'emploi, comment pourrait-on en garantir la qualité, y compris sa pertinence culturelle, surtout étant donné la diversité des Premières Nations et de leurs milieux dans l'ensemble de la province?
- Quelle serait la perte au niveau des capacités du personnel professionnel travaillant actuellement en administration de l'aide sociale pour les Premières Nations, surtout dans les milieux ruraux et éloignés? Quels seraient les coûts de la perte d'emplois?

L'autonomie des Premières Nations

Comme le soulignent le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (Canada, 1996) et, plus récemment, celui de la Commission de vérité et réconciliation (2015), le scepticisme des Premières Nations serait très justifié par rapport à l'introduction de nouveaux programmes et de nouvelles politiques dont l'intention déclarée serait d'améliorer leurs conditions sociales. À ce jour, le Canada aurait un faible bilan de succès, après son financement de programmes à des taux plus bas pour les Premières Nations, son introduction de programmes sans reconnaître les inquiétudes de ces derniers, et son manque d'engagement à long terme envers des programmes réussis. Bref, on n'aurait pas bien respecté l'autonomie des Premières Nations.

Par exemple, la prestation fiscale canadienne pour enfants, qui aurait été développée selon les critères d'un RBG, est considérée comme l'un des nouveaux programmes de soutien social les plus efficaces au Canada (Forget, 2011 : 6). Pourtant, non seulement son application aux bénéficiaires autochtones n'aurait-elle pas abordé les inégalités de financement pour les enfants des Premières Nations, mais elle n'aurait incorporé aucun avantage supplémentaire aux coûts accrus de la vie dans les collectivités rurales et éloignées. Le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada n'aurait toujours pas respecté l'ordonnance du Tribunal canadien des droits de la personne du 26 janvier 2016, déterminant que le Canada se livrerait à une discrimination raciale envers plus de 163 000 enfants des Premières Nations en leur fournissant des services d'aide à l'enfance insuffisants et inéquitables et en négligeant d'appliquer correctement le Principe de Jordan⁵. La décision a été fondée en partie sur le fait que les prestations versées aux enfants autochtones seraient de 7 pour cent inférieures à celles versées à des enfants non-autochtones.

L'introduction en 1998 du programme Ontario au travail aurait largement ignoré les préoccupations des Premières Nations (Broad et Nadeau, 2012 : 75), et sa constitutionnalité aurait par la suite été contestée par le conseil crie de Muskegowuk. Certains des principaux enjeux de cette contestation comprenaient le manque de consultation dans la conception du programme ainsi que du financement pour son administration. De même, à ce jour il y a eu peu de consultation avec les Premières Nations concernant la mise en œuvre d'un RBG et aucun engagement avec les intervenants principaux tels que l'ONWAA.

Une troisième préoccupation par rapport à l'autonomie des Premières Nations à l'égard de la prestation des programmes relèverait de l'engagement réel du gouvernement envers le financement continu des programmes après leur introduction. Comme le fait remarquer Frideres : « En 2008, le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations et le Programme des partenariats en éducation étaient préconisés comme étant les solutions à certains des problèmes reliés au décrochage scolaire et à l'achèvement des études secondaires parmi les élèves des Premières Nations. Pourtant, ces programmes ont une durée de vie de seulement trois mois, après quoi ils sont abandonnés » (cité dans Broad et Nadeau, 2012 : 75; traduction). L'expérience MINCOME à Dauphin n'a duré que cinq ans, et le financement réduit du programme a permis de constater qu'une grande partie des données de recherche ne serait jamais analysée (Forget, 2011), permettant de conclure que l'engagement du gouvernement envers les programmes sociaux et les évaluations des sites pilotes seraient, tout au plus, limité, et n'aboutirait pas nécessairement à une application ou à un avantage plus larges.

Dans une étude sur l'introduction d'un RBG, on révèle que « les chefs politiques et les cycles électoraux jouent inévitablement un rôle central dans la longévité des programmes antipauvreté ambitieux » (Houtzager, 2008 : 60; traduction). En outre, l'introduction d'un revenu de base garanti aurait éliminé la défense cohérente des intérêts des personnes à faible revenu : « Selon l'hypothèse originale, les programmes de subvention ou de transfert de revenus contribueraient à des relations relativement silencieuses entre l'état et les intervenants représentant les communautés pauvres », mais la véritable raison pour ce silence était encore plus déconcertante — à savoir, qu'« il s'agissait d'une fabrication politique » (Houtzager, 2008 : 61; traduction). Pour les Premières Nations qui historiquement ont été exclues du processus d'élaboration des politiques, ceci est particulièrement préoccupant. Même si le programme examiné par Houtzager a été introduit au Brésil, les Autochtones auraient de bonnes raisons de douter que leurs voix soient soigneusement prises en compte, compte tenu du manque de consultation par le passé et du manque actuel de défense cohérente des intérêts des personnes à faible revenu, soit dans la population en général, et chez les membres des Premières Nations en particulier.

5 « Ottawa accused of failing to provide for Indigenous children », Toronto Star, 4 janvier, 2017, repéré à <https://www.thestar.com/news/canada/2017/01/04/ottawa-accused-of-failing-to-provide-for-indigenous-children.html>. En somme, le Principe de Jordan stipule que dans les cas où les compétences se disputeraient le paiement pour le traitement d'un enfant, il faut d'abord traiter ce dernier, et résoudre le conflit plus tard.

Encore une fois, plusieurs questions surgissent concernant l'autonomie des Premières Nations et leur influence sur les politiques relatives à la pauvreté dans leurs collectivités :

- Un programme RBG pourrait-il amener des taux de prestations (ainsi qu'à des prestations) équitables pour les membres des Premières Nations?
- Y aurait-il suffisamment de consultations et d'essais de sites pilotes avec une diversité de communautés des Premières Nations?
- Si le programme réussit, y aurait-il suffisamment d'engagement politique et gouvernemental pour mener à une mise en œuvre complète?
- Si un tel programme est mis en œuvre, la défense des intérêts des gens pauvres survivrait-elle? Ou serait-elle réduite au silence?

Conclusions

Les collectivités des Premières Nations diffèrent considérablement des municipalités non-autochtones au niveau de l'extrême diversité qui existe par rapport à leur passé, leur culture et leur contexte — y compris les vastes différences par rapport à leurs territoires, à leur accès à des centres urbains et à leurs services, et à leurs relations politiques et juridiques avec les gouvernements provincial et fédéral. Un problème social pernicieux comme celui de la pauvreté a un « visage » très différent dans les communautés des Premières Nations comparativement à celui des collectivités plus grandes et plus urbaines. Plus que toute autre communauté canadienne, les Premières Nations connaissent des taux extrêmement élevés de logements mal entretenus, de chômage, d'eau non potable et de manque d'accès à des services fondamentaux tels que les soins de santé et l'éducation. La mise en œuvre d'un revenu de base garanti dans des collectivités qui diffèrent considérablement des autres municipalités ontariennes nécessite un examen minutieux et une compréhension approfondie auxquels on ne pourra arriver que par le biais d'une consultation rigoureuse avec les collectivités des Premières Nations.

Historiquement, ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement provincial n'a bien réussi à relever les défis socioéconomiques auxquels sont confrontées les

Premières Nations. Il est certain qu'une augmentation des revenus des individus et des familles est nécessaire — il existe amplement de preuves que les prestations actuelles défavorisent gravement les Premières Nations. Cependant, les augmentations de revenus devraient être distribuées équitablement afin d'améliorer la santé, les niveaux d'éducation ainsi que d'autres prestations pour les Premières Nations. De plus, un tel engagement doit aller au-delà des sites d'essais pilotes. Les gouvernements ne peuvent s'engager puis se retirer comme ils l'ont fait par le passé; un tel manquement à l'obligation fiduciaire n'est pas acceptable suite à l'époque de la Commission de vérité et réconciliation.

Finalement, les Premières Nations ont démontré leur engagement au développement des aptitudes et des capacités communautaires et à la prestation des services à leurs membres les plus vulnérables. Elles ont adapté la législation d'Ontario au travail à l'histoire, à la culture et au contexte de leurs membres, fournissant un espace de « première intervention » aux individus et aux familles en crise. Déterminer l'ampleur de ces avantages pour la communauté ainsi que la meilleure façon d'utiliser ces ressources dans une nouvelle prestation des programmes est essentiel avant sa mise en œuvre, afin qu'un revenu de base garanti puisse entraîner un gain net — et non pas une perte nette — pour les Premières Nations de l'Ontario.

Références

- . 2012. Affaires autochtones et du Nord Canada. Manuel national programmes sociaux 2012. Ottawa. Repéré à <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1335464419148/1335464467186>.
- Broad, Gayle et Michael Nadeau. 2012. "Renewing Funding Relationships: Certifying First Nations Social Service Administrators." *Canadian Review of Social Policy* 67: 74–9.
- Canada. 1996. Commission royale sur les peuples autochtones. Rapport. Ottawa.
- Commission de vérité et réconciliation du Canada. 2015. Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir. Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada. Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Fineday, Max. 2015. "Dreaming Healthy Nations: Basic Income as an Indigenous Value." *Upstream*, 19 août. Repéré à http://www.thinkupstream.net/knowledge_keepers.
- Forget, Evelyn L. 2011. "The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment." *Canadian Public Policy* 37 (3): 283–305. Repéré à <http://dx.doi.org/10.3138/cpp.37.3.283>.
- Houtzager, Peter P. 2008. "The Silent Revolution in Anti-Poverty Programmes: Minimum Income Guarantees in Brazil." *IDS Bulletin* 38 (6): 56–63.
- Palmater, Pamela D. 2011. "Stretched Beyond Human Limits: Death by Poverty in First Nations." *Canadian Social Policy Review* 65/66: 113–27.
- Porter, Judy. 2014. "10 First Nations with more than 10 years of bad water." *CBC News*, 8 septembre. Repéré à <http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/10-first-nations-with-more-than-10-years-of-bad-water-1.2755728>
- Southcott, Chris. 2004. "Aboriginal Communities in Northern Ontario." 2001 Census Research Paper Series Report 11. North Bay: Northern Ontario Training Boards.
- Spotton, N. n.d. "A Profile of Aboriginal Peoples in Ontario." Document de recherche de la Commission d'enquête. Repéré à https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/research/pdf/Spotton_Profile-of-Aboriginal-Peoples-in-Ontario.pdf.
- Stapleton, John. 2008. "Income Security for Working-Age Adults in Canada: Let's Consider the Model under Our Nose." Toronto: George Cedric Metcalf Charitable Foundation. Repéré à <http://metcalffoundation.com/wp-content/uploads/2011/05/income-security-for-adults.pdf>
- Statistique Canada. 2011. "Un aperçu des statistiques sur les Autochtones : 2e édition". Ottawa. Repéré à <http://www.vstatcan.gc.ca/pub/89-645-x/2015001/pop-concept-fra.htm>.

À propos de l'Institut des politiques du Nord :

L'Institut des politiques du Nord est le groupe de réflexion indépendant de l'Ontario. Nous effectuons de la recherche, accumulons et diffusons des preuves, trouvons des opportunités en matière de politiques, afin de favoriser la croissance et la durabilité des collectivités du Nord. Nous avons des bureaux à Thunder Bay, Sault Ste. Marie et à Sudbury. Nous cherchons à améliorer les capacités du Nord ontarien de prendre l'initiative en politiques socioéconomiques qui ont des répercussions sur l'ensemble du Nord ontarien, de l'Ontario et du Canada.

Pour vous tenir au fait ou pour participer, veuillez communiquer avec nous :

1 (807) 343-8956 info@northernpolicy.ca www.northernpolicy.ca

Recherche connexe

Recommandations : Les priorités en soins de santé dans les collectivités autochtones du Nord ontarien

John Dabous, Julie Duff Cloutier, Nichola Hoffman et Kristen Morin

Matière à réflexion : Accès à l'alimentation dans le Nord éloigné du Canada

Holly Dillabough

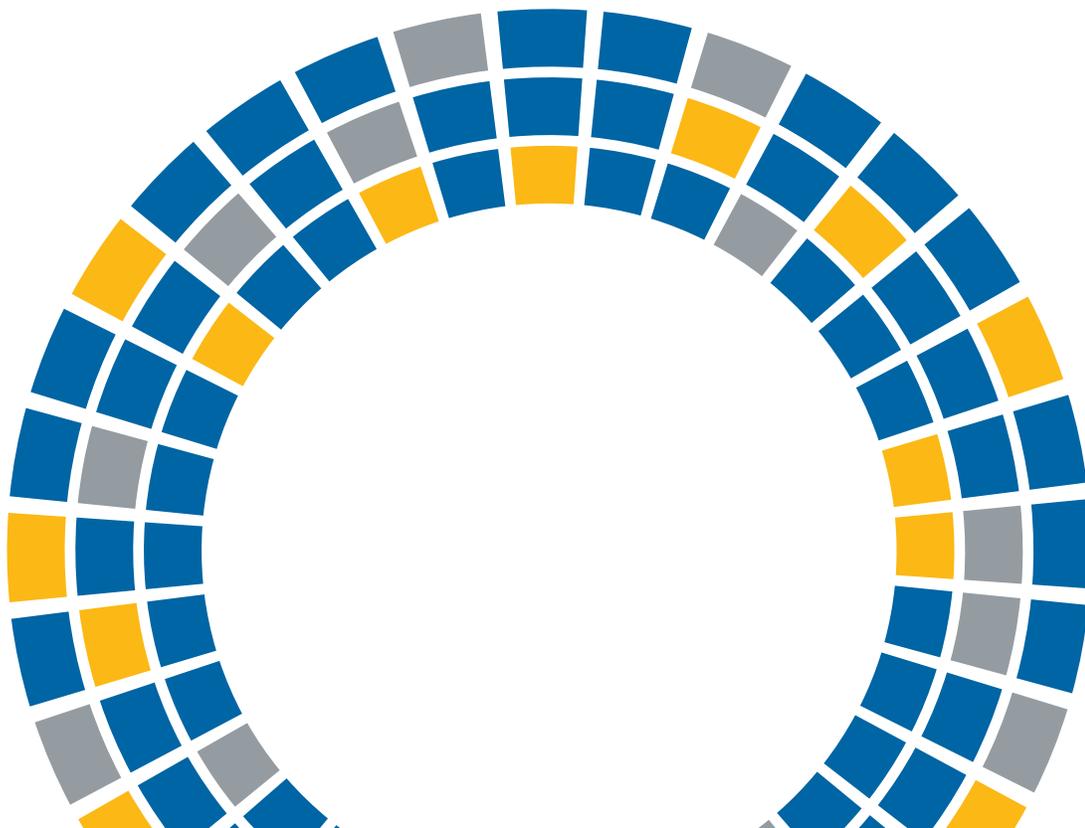
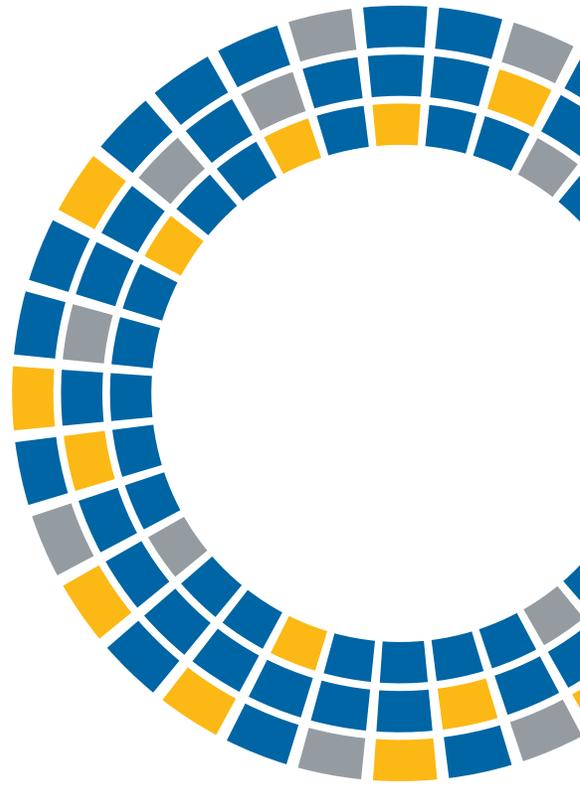
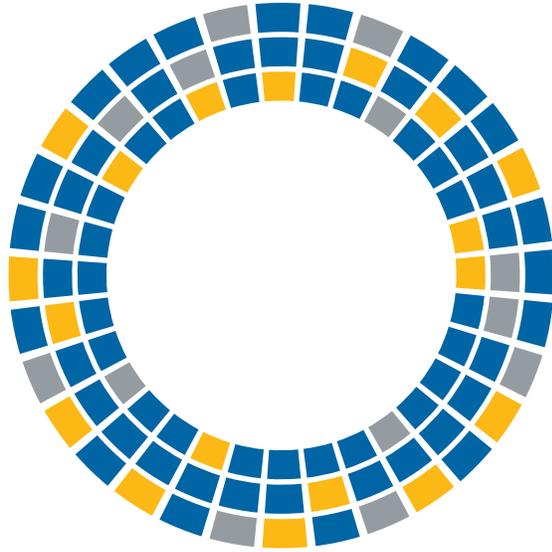
Après la guérison : La sauvegarde des écoles secondaires des Premières Nations de Nishnawbe dans le Nord

Paul W. Bennett

Une stratégie de changement

John A. Hodson et Julian Kitchen





NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

northernpolicy.ca