

DE : Monsieur Ian Lafrenière
Ministre responsable des Affaires autochtones

Le 10 juin 2022

TITRE : Adoption du Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit (2022-2027)

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En juin 2017, le gouvernement du Québec lançait le Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2017-2022 (Plan d'action) sous la coordination du Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), dont l'objectif est non seulement de consolider les efforts gouvernementaux, mais également de renouveler l'action gouvernementale en cette matière et d'en assurer la cohésion. Le Plan d'action mettait l'accent sur la prise en compte des particularités autochtones et la mise en place d'actions pertinentes et sécurisantes d'un point de vue culturel, principalement dans les services publics québécois.

Au total, ce sont plus de 126 mesures représentant des investissements de plus de 169,1 M\$ portées par 14 ministères et organismes gouvernementaux qui ont été déployées dans un ensemble de domaines cruciaux : culture et communications, jeunesse, condition féminine, santé, éducation, emploi, logement, sécurité publique, justice, égalité ainsi que violences sexuelles, conjugale et familiale.

Sur la base de la reddition de comptes de l'année 2020-2021 et des suivis effectués au cours de l'année 2021-2022, la grande majorité des mesures se sont déployées comme prévu et les objectifs sont atteints. Le déploiement des mesures du Plan d'action a pu bénéficier d'une concertation interministérielle intensifiée et de la collaboration avec les partenaires autochtones dans le cadre des comités de travail conjoints (ex. : Table sur la réussite éducative des élèves autochtones, Forum sociojudiciaire, Comité de travail Femmes autochtones, Tables sur l'accessibilité aux services en milieu urbain, etc.).

Pendant la durée du Plan d'action, différentes commissions d'enquête ont réitéré l'importance pour le gouvernement du Québec d'agir directement et significativement en faveur du bien-être des nations autochtones, lesquelles constituent les populations les plus défavorisées et les plus vulnérables de la société québécoise, par une intervention culturellement pertinente dans un ensemble de domaines cruciaux.

Un montant de 200 M\$ sur cinq ans a été annoncé dans le cadre du budget 2020 du gouvernement du Québec pour mettre en œuvre les différentes recommandations de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec (CERP) et de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA). Ainsi, depuis octobre 2020,

30 mesures totalisant des investissements de 167,1 M\$ sur cinq ans portés par différents ministères et organismes ont déjà été annoncées. Ces mesures couvrent, entre autres, la sécurisation culturelle dans le réseau de la santé et des services sociaux, l'amélioration de la formation et des pratiques policières des corps de police autochtones, la prévention de l'exploitation sexuelle et la sensibilisation aux réalités autochtones pour les employés de la fonction publique.

Une somme de 100 M\$ était accordée lors du dépôt du Budget du Québec 2022 pour le renouvellement du Plan d'action.

2- Raison d'être de l'intervention

Plusieurs événements récents ont contribué à mettre en évidence les conditions de vie et les problématiques vécues par les Premières Nations et Inuit (PNI). À ce titre, mentionnons les événements de Val-d'Or de 2015, mis en lumière par l'émission *Enquête*, de Radio-Canada, qui faisait état d'événements allégués impliquant des policiers de la Sûreté du Québec à l'endroit de femmes autochtones en situation de vulnérabilité. Les travaux de la Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR) sur les pensionnats autochtones constituent aussi un jalon significatif. Plus récemment, les travaux de l'ENFFADA, ceux de la CERP, la découverte de tombes anonymes aux abords d'anciens pensionnats dans l'Ouest canadien, le décès de M^{me} Joyce Echaquan et l'élaboration consécutive du Principe de Joyce par la nation attikamek rappellent la nécessité pour le gouvernement du Québec d'agir.

Les organisations politiques et communautaires autochtones formulent des demandes visant l'amélioration des conditions de vie des membres de leur communauté, mais aussi la reconnaissance des problématiques vécues et un engagement formel à y répondre. Dans ce contexte, le Plan d'action constitue un outil important qui permet aussi d'entretenir et de développer positivement les relations entre le gouvernement et les PNI.

Le Plan d'action constitue le principal outil d'action et de coordination gouvernementale permettant d'agir sur les grands enjeux du développement social et culturel des PNI. Pour que les retombées de l'intervention gouvernementale soient durables et concrètes, l'ensemble des actions du Plan d'action sont structurées de manière à consolider les acquis sur le long terme, de façon cohérente et continue. De cette manière, le gouvernement souhaite contrer les iniquités subies de longue date par les PNI.

Malgré une volonté d'agir affirmée, il est important de rappeler que les efforts soutenus du gouvernement du Québec, en matière de développement social autochtone, se font en tenant compte du cadre constitutionnel et des réalités fédérales-provinciales qui en découlent.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs principaux du renouvellement du Plan d'action sont les suivants :

- Bonifier l'action gouvernementale en consolidant les interventions existantes et en assurant la mise en œuvre de nouvelles actions ciblées;
- Consolider la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement social et culturel autochtone, notamment en structurant l'action gouvernementale en six chantiers de travail dans le but de s'engager à long terme face à ces enjeux;
- Agir sur des champs qui ne sont pas couverts par les commissions d'enquête;
- Développer davantage le partenariat avec les organisations autochtones et les ministères et organismes.

4- Proposition

Le SAA, en collaboration avec les ministères et organismes concernés, propose le Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027 (intitulé *Ensemble pour les prochaines générations*) dans le but de poser un geste significatif en réponse aux enjeux et aux défis des PNI dans les domaines du développement social.

Le plan d'action proposé met de l'avant 52 mesures portées par treize ministères et organismes. Les mesures du Plan d'action seront financées à même l'enveloppe de 100 M\$ accordée au Budget 2022, ainsi qu'avec des sommes résiduelles de 31,8 M\$ de l'enveloppe de 200 M\$ accordée pour la mise en œuvre des recommandations de la CERP et de l'ENFFADA. Une part provenant des crédits réguliers des ministères de 9,4 M\$ vient compléter le montage financier, pour un total de 141,1 M\$.

Le Plan d'action organise de manière cohérente les initiatives gouvernementales en six chantiers qui regroupent les domaines névralgiques du développement social et culturel :

- Culture, langues autochtones et réconciliation;
- Enjeux et défis des femmes autochtones;
- Développement global de l'enfant et des familles;
- Conditions socioéconomiques et inclusion sociale;
- Santé et mieux-être des Autochtones;
- Justice et sécurité publique.

Cette organisation par chantier concrétise l'engagement du gouvernement du Québec de travailler à long terme sur un ensemble de problématiques ciblées, et ce, au moyen de tous les leviers à sa disposition (programmes, politiques publiques, action législative ou réglementaire, etc.). En effet, ces six chantiers vont bien au-delà du présent plan d'action et les mesures qu'ils contiennent pourront être bonifiées à tout moment en fonction des besoins émergents et du dialogue entretenu avec les milieux.

Il est à souligner qu'une part importante (24 mesures sur 52) des mesures proposées constituent une réponse directe ou indirecte aux recommandations de la CERP et de l'ENFFADA.

5- Autres options

Une décision de ne pas approuver le Plan d'action pour la période 2022-2027 permettrait d'économiser des fonds publics, par contre, les conséquences négatives suivantes seraient alors à envisager :

- Freiner l'élan donné par le Plan d'action 2017-2022, tant au niveau des avancées concrètes que des relations avec les partenaires autochtones et ainsi impacter l'approche partenariale que le gouvernement du Québec développe avec les nations autochtones à travers la mise en œuvre des mesures;
- Limiter les efforts du gouvernement visant à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des Premières Nations et de la nation inuite, qui comptent parmi les populations vulnérables au Québec;
- Retourner à une intervention publique limitée et moins cohésive en matière de développement social et culturel autochtone;
- Dans le contexte des affaires autochtones présenté précédemment, laisser sans réponse plusieurs attentes exprimées par les Autochtones dans des secteurs qui n'ont pas été abordés par les commissions d'enquête (ex.: langues et cultures autochtones, valorisation des langues autochtones, participation citoyenne, jeunesse, etc.), ce qui pourrait nuire à l'amélioration des conditions de vie pour certains groupes ainsi qu'aux relations du gouvernement avec les PNI;
- Gérer des demandes accrues d'actions concrètes et de financement à la pièce pour s'attaquer aux problématiques du développement social et culturel des milieux autochtones;
- Véhiculer la perception d'un désengagement du gouvernement du Québec à l'endroit du développement social et culturel des sociétés autochtones;
- Limiter les efforts du gouvernement du Québec pour répondre aux recommandations des commissions d'enquête, ce qui sera constaté dans certains milieux, et notamment par les travaux de suivi effectués par le Protecteur du citoyen.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le Plan d'action est conçu de manière inclusive en ce qu'il propose des chantiers qui concernent l'ensemble des problématiques de fond du développement social et culturel et qu'il regroupe des actions qui cherchent à répondre à la fois aux besoins des 11 nations autochtones du Québec, à ceux des Autochtones vivant en milieu urbain, de même qu'à ceux de différents groupes de population plus spécifiques comme les jeunes, les aînés, les familles et les femmes.

Dans cette optique, les incidences du plan d'action dépassent le strict plan des enjeux sociaux, psychosociaux, sociosanitaires et culturels. À long terme, les interventions qu'il comporte auront une incidence réelle sur le niveau de vie matériel des populations

autochtones. En effet, le niveau de prospérité est largement tributaire du développement social des groupes d'une population donnée. Ainsi, toutes les mesures proposées visent à contribuer à l'amélioration des conditions de vie : la scolarisation, la santé, la sécurité publique, l'épanouissement culturel, etc. Il est à noter que le gouvernement intervient par ailleurs de manière directe en faveur du développement économique autochtone, notamment par le biais du Fonds d'initiatives autochtones (FIA) offert par le SAA.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le SAA a tenu plusieurs discussions avec les ministères et organismes afin de coordonner les propositions de mesures qui ont été formulées. Au total, treize ministères et organismes ont proposé des mesures qui ont été retenues dans le cadre du Plan d'action. La concertation avec ceux-ci se poursuivra à toutes les étapes du Plan d'action (approbation, mise en œuvre, reddition de comptes, bilan, etc.).

Le SAA a mené des rencontres de consultation avec, dans un premier temps, les élus autochtones et avec dix organisations autochtones importantes œuvrant dans les secteurs couverts. Le résultat de cet exercice a permis de proposer un découpage cohérent avec la compréhension d'ensemble des enjeux et défis pertinents, ainsi que des mesures répondant en grande majorité aux besoins concrets exprimés par les participants.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre du Plan d'action s'appuiera principalement sur le travail de concertation interministériel et surtout sur la concertation et les partenariats avec les organisations et les communautés autochtones concernées par le déploiement des mesures. Cette concertation s'effectue selon différentes modalités, que ce soit à travers des mécanismes de concertation formels ou des échanges plus ponctuels.

Le suivi de la mise en œuvre se fera également de plusieurs manières. La concertation interministérielle couvrira la mise en œuvre des mesures, la reddition de comptes et la démarche d'évaluation sous la coordination du SAA.

Par ailleurs, les organisations autochtones ont exprimé le souhait, lors des rencontres de consultation, que l'information sur l'avancement de la mise en œuvre leur soit communiquée périodiquement. Ainsi, le SAA prévoira des rencontres de suivi avec les partenaires autochtones sur une base annuelle pour échanger sur l'avancement de la mise en œuvre du Plan d'action. Il est à noter qu'à la demande des organisations inuites, les discussions sur le sujet seront tenues séparément avec celles-ci en raison des particularités de leur contexte.

Une stratégie d'évaluation et des mécanismes de suivis opérationnels seront mis en place pour rendre compte des résultats du Plan d'action.

Soulignons que parallèlement aux travaux d'élaboration et de consultation, l'évaluation du Plan d'action 2017-2022, qui porte notamment sur les aspects liés à sa

gouvernance, sera terminée en novembre 2022. Les résultats de la démarche seront mis à profit dans l'élaboration du Plan d'action 2022-2027.

CALENDRIER PRÉLIMINAIRE

- Information relative à la démarche de renouvellement communiquée aux partenaires autochtones (avril 2021)
- Consultation des organisations autochtones représentatives, des organisations de service et des comités de travail (avril 2021-septembre 2021)
- Rédaction du Plan d'action et élaboration des propositions d'action (octobre 2021-mars 2022)
- Dépôt du rapport d'évaluation (novembre 2021)
- Dépôt des demandes budgétaires au ministère des Finances (décembre 2021)
- Budget (mars-avril 2022)
- Lancement (printemps 2022)

9- Implications financières

Les mesures du Plan d'action seront financées à même l'enveloppe de 100 M\$ accordée au Budget 2022, ainsi que des sommes résiduelles de 31,8 M\$ de l'enveloppe de 200 M\$ accordée pour la mise en œuvre de la CERP et de l'ENFFADA. Une part provenant des crédits réguliers des ministères de 9,4 M\$ vient compléter le montage financier pour un total de 141,1 M\$.

10- Analyse comparative

Le Québec est la province qui investit le plus en affaires autochtones, en termes relatifs comme en termes absolus. Cela étant, il est difficile de comparer les engagements des différentes provinces, puisque qu'elles ne se reconnaissent pas toutes les mêmes responsabilités historiques et populationnelles que le Québec se reconnaît envers les populations autochtones, ou bien parce que les traités numérotés leur imposent certaines autres responsabilités, etc. Du reste, les populations autochtones ne font pas face aux mêmes difficultés dans toutes les régions du Canada.

À la différence du Québec qui s'engage directement dans le développement social et culturel des populations autochtones en planifiant lui-même sa stratégie à cet égard, d'autres gouvernements provinciaux s'en remettent le plus souvent au gouvernement du Canada afin d'orienter leurs propres actions, ou alors sur les rapports de la CVR et de l'ENFFADA. C'est notamment le cas du gouvernement ontarien, qui accorde pour sa part une importance centrale aux recommandations de l'ENFADDA. Le gouvernement manitobain accorde davantage d'importance aux recommandations de la CVR. Il a même adopté la *Loi sur la réconciliation*, qui fait état de son engagement à l'égard de la réconciliation. En Saskatchewan et en Alberta, les gouvernements s'en tiennent essentiellement à suivre l'application du Traité No. 6, bien que le gouvernement de l'Alberta se soit doté d'un programme comparable au FIA du SAA. Seule la Colombie-Britannique peut véritablement se comparer au Québec puisqu'elle propose aux

populations autochtones un bouquet d'initiatives et de programmes différenciés ainsi que des plans d'action originaux, qui ne reprennent pas simplement les engagements du gouvernement du Canada ou les recommandations de la CVR ou de l'ENFADDA.

Le ministre responsable des Affaires
autochtones,

IAN LAFRENIÈRE