

partenariat
développement
actions

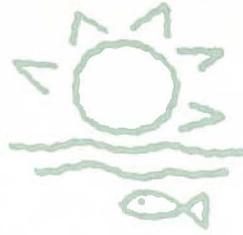
Édition : Secrétariat aux affaires autochtones
Conception graphique : Graphissimo

Cette brochure est aussi disponible en anglais sous le titre
Partnership, Development, Achievement

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 1998
Bibliothèque nationale du Canada, 1998

ISBN 2-550-32517-6

Réimpression (septembre 1999)
© Gouvernement du Québec, 1998



MESSAGE DU PREMIER MINISTRE

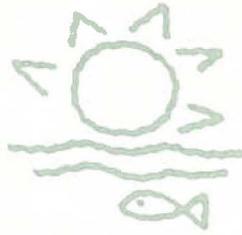
En 1998, le gouvernement du Québec profite du vingtième anniversaire de la création du Secrétariat aux affaires autochtones pour mettre en oeuvre de nouvelles orientations permettant aux nations et aux communautés autochtones de prendre en main leur développement et d'atteindre une plus grande autonomie.

La reconnaissance de ces nations, telle que souhaitée par René Lévesque et entérinée par l'Assemblée nationale le 20 mars 1985, doit devenir une réalité concrète. Je formule le souhait que les représentants des Autochtones et le gouvernement du Québec puissent dès maintenant progresser sur la voie de leur développement en tant que nations distinctes.

Je comprends à quel point il est important de pouvoir répondre rapidement et adéquatement aux priorités de ces communautés. C'est pourquoi je réitère l'engagement du gouvernement du Québec à tout mettre en oeuvre pour soutenir les Autochtones dans des projets de partenariat qui répondent à leurs aspirations légitimes. Je crois profondément qu'ensemble, nous réussirons à faire du développement économique et social la clé de voûte menant à une plus grande autonomie et à la prise en charge, par les Autochtones, de leur destinée propre. Par ailleurs, le gouvernement maintient son engagement à travailler au règlement des revendications territoriales.

Je souhaite que le dialogue amorcé favorise la compréhension et le partage de nos préoccupations. Les nouvelles dispositions prises par mon gouvernement et les mesures proposées visent à accentuer le développement d'une relation de confiance basée sur le respect mutuel. Je nous convie à relever ce défi dont le Québec tout entier sortira gagnant, j'en suis convaincu.

Lucien Bouchard



MESSAGE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES AUTOCHTONES

Je suis très fier de vous présenter les orientations du gouvernement du Québec concernant les affaires autochtones. Nous offrons aux nations et communautés autochtones d'assumer de plus grandes responsabilités et nous leur proposons des moyens concrets pour ce faire.

La création d'un fonds de développement pour les Autochtones et la mise en place d'un lieu politique sont deux des propositions importantes contenues dans le présent document. Le fonds comportera deux volets : le développement économique et les infrastructures communautaires. De plus, le gouvernement propose des moyens qui conduiront à la participation des Autochtones au développement économique et à la mise en valeur des ressources, participation qui pourra faire l'objet d'ententes. Enfin, d'autres moyens sont mis de l'avant pour permettre aux communautés autochtones de se doter d'une plus grande autonomie financière. Quant au lieu politique, les élus autochtones et non autochtones pourront y entretenir des échanges bénéfiques, de façon permanente.

Le gouvernement du Québec entend associer étroitement les Autochtones à la mise en œuvre de ces nouvelles orientations. C'est dans une dynamique évolutive que nous nous inscrivons et chaque nation ou communauté autochtone pourra emboîter le pas selon ses propres priorités.

Le Québec est prêt, si telle est la volonté des Autochtones, à poser des gestes qui conduiront à une plus grande autonomie des communautés autochtones. Je suis persuadé qu'en travaillant ensemble, nous pourrons offrir à nos populations de meilleures perspectives d'avenir.

Guy Chevrette

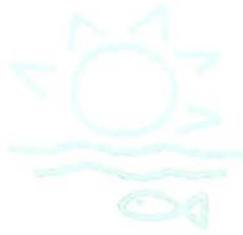
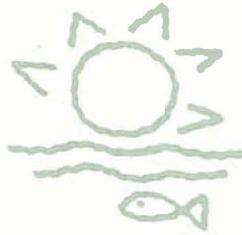


TABLE DES MATIÈRES

Introduction	8
1. Des enjeux multiples	
1.1 Une situation socio-économique difficile	9
1.2 Une volonté d'affirmation et de prise en charge	11
1.3 La question territoriale	11
1.4 L'autonomie gouvernementale	12
1.5 L'autonomie financière et le développement économique	13
1.6 Le ménage à trois	14
2. Les orientations, les principes, les choix stratégiques et les milieux d'intervention	
2.1 Les orientations et les principes	17
2.2 Des choix stratégiques	20
2.2.1 Le territoire et les ressources	20
2.2.2 Les institutions autochtones et l'exercice de juridictions contractuelles	21
2.2.3 La flexibilité législative et réglementaire	22
2.2.4 Des rapports harmonieux	23
2.3 Des interventions différenciées selon les milieux	24



3. Le cadre d'intervention : les éléments de la stratégie d'action	
3.1 Vers la mise en place d'un lieu politique	27
3.1.1 Les objectifs	27
3.1.2 La démarche proposée	28
3.2 Des ententes de responsabilisation et de développement	28
3.2.1 Les objectifs	28
3.2.2 La dynamique proposée	28
3.2.3 La mise en œuvre des ententes	30
3.3 Un fonds de développement pour les Autochtones	31
3.3.1 Les objectifs	32
3.3.2 Le volet développement économique	32
3.3.3 Le volet développement des infrastructures communautaires	33
3.4 Vers une plus grande autonomie financière	34
3.4.1 Les objectifs	34
3.4.2 La participation au développement économique et à la mise en valeur des ressources	34
3.4.3 La fiscalité et les Autochtones	35
4. La mise en œuvre	
4.1 Le Secrétariat aux affaires autochtones : une porte d'entrée pour les Autochtones	39
4.2 Un mécanisme gouvernemental de coordination	40

INTRODUCTION

Le présent document contient les orientations du gouvernement du Québec concernant les affaires autochtones. Les actions gouvernementales seront dorénavant posées à partir de l'approche énoncée.

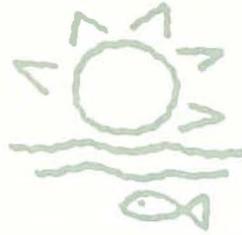
Depuis dix ans, de nombreux changements sont survenus au sein des communautés autochtones qui manifestent une volonté grandissante de prendre en charge leur propre devenir et démontrent une capacité à le faire. Les grands enjeux actuels pour le gouvernement du Québec et les nations autochtones sont notamment le territoire et les ressources, le développement économique, l'autonomie gouvernementale et financière. Ces questions devraient faire l'objet d'ententes négociées.

Le gouvernement du Québec veut harmoniser davantage ses relations avec les Autochtones et répondre plus concrètement à leurs préoccupations. Il entend également assurer la cohérence et la cohésion des actions gouvernementales en milieu autochtone.

Les orientations proposées :

- s'inscrivent en continuité avec les gestes politiques déjà posés, soit la résolution de l'Assemblée nationale de 1985 et les 15 principes de 1983 ;
- tiennent compte des besoins prioritaires identifiés par les communautés amérindiennes et inuites ;
- favorisent la conclusion d'ententes de responsabilisation et de développement avec les Autochtones, selon une approche de partenariat, et le renouvellement d'ententes pour continuer le travail déjà amorcé ;
- proposent la conclusion d'ententes concernant des institutions autochtones et l'exercice de juridictions contractuelles ;
- facilitent l'adoption de modifications législatives appropriées ;
- suggèrent la mise en place d'une commission bipartite ayant pour mandat de concevoir un lieu d'échanges politiques permanent ;
- offrent une nouvelle approche afin de développer l'autonomie gouvernementale et l'autonomie financière des communautés autochtones ;
- contribuent au développement économique et communautaire par la mise en place d'un fonds et, par conséquent, favorisent la création d'emplois.

L'approche se situe dans une perspective d'équité d'ensemble : les populations autochtone et non autochtone doivent toutes deux avoir accès aux mêmes conditions de vie, aux mêmes conditions générales de développement ainsi qu'à une part juste de la richesse collective, tout en permettant que les Autochtones préservent et développent leur identité.



1

DES ENJEUX MULTIPLES

1.1

Une situation socio-économique difficile

Les communautés autochtones vivent un certain nombre de situations généralement considérées comme difficiles : sous-développement économique pour certaines, multiplicité des problèmes sociaux, etc. Ces situations et leurs conséquences à court et à long terme compromettent l'avenir de ces communautés et l'harmonisation de leurs relations avec les autres Québécois.

Selon Statistique Canada et le Bureau de la statistique du Québec, le taux de chômage des Autochtones se maintient au double du taux moyen des autres Québécois. Leurs revenus sont plus bas et dépendent dans une plus large mesure de paiements de transfert : le revenu moyen des ménages autochtones est de 20 % inférieur à celui des ménages québécois, alors que les ménages autochtones comptent presque deux fois plus d'individus; les revenus d'emploi représentent 77 % du revenu des ménages québécois, alors que cette proportion n'est que de 42 % chez les Autochtones.

Les Autochtones sont beaucoup moins nombreux à atteindre les niveaux d'enseignement secondaire et post-secondaire. Plus de 40 % des Autochtones n'ont pas atteint le troisième secondaire, alors que cette proportion est de 20 % pour l'ensemble des Québécois. Bien que les données à ce sujet ne soient que partielles, on observe que le phénomène du décrochage scolaire, même au niveau primaire, est très préoccupant dans la plupart des communautés autochtones. Par exemple, on rapporte dans certaines d'entre elles des taux de décrochage de 10 % dès le primaire et atteignant 50 % au troisième secondaire.

Par ailleurs, la population autochtone est très jeune, plus jeune que celle du Québec dans son ensemble. Les moins de 14 ans représentent 20 % de la population totale du Québec et 30 % de la population autochtone. Chez les Cris, les Inuits, les Attikameks et les Montagnais, cette proportion atteint 40 %. Leurs communautés doivent se préparer à recevoir cette vague de jeunes adultes qui vont bientôt chercher leur place sur le marché du travail.

La poussée démographique chez les Autochtones risque dans un proche avenir de causer de sérieux problèmes sociaux à des communautés qui en ont déjà leur lot. Cet accroissement de population, s'il s'effectue dans un contexte socio-économique difficile, risque aussi de générer des tensions entre le milieu autochtone et l'ensemble du Québec. Pour faire face à ces difficultés, les communautés autochtones doivent, entre autres, sortir de leur isolement et prendre une plus large part à la vie économique de leur région. Les causes de leur isolement, qu'elles soient de nature juridique, culturelle ou autre, doivent être enrayées.

Jusqu'à maintenant, l'économie des communautés autochtones a été largement tributaire des paiements de transfert et des marchés extérieurs aux communautés. Cette économie est basée sur le secteur des services, qui représente plus de 90 % de l'emploi, comparativement à 73,5 % pour l'ensemble du Québec. Le secteur des services publics représente 32 % de l'emploi chez les Autochtones, alors que ce type d'activité compte pour 7 % des emplois au Québec.

Parmi les difficultés qui font obstacle au développement économique des Autochtones, les principales sont :

- le manque de formation ;
- la participation limitée à la mise en valeur des ressources naturelles ;
- la faible organisation, l'éloignement et l'isolement des entreprises, et du milieu autochtone en général, par rapport aux réseaux et aux marchés économiques ;
- les attitudes à l'endroit du monde des affaires et des modalités de mise en valeur des ressources qui s'opposent, pour certains, aux valeurs culturelles traditionnelles ;
- l'absence de traditions d'épargne et de crédit ;
- la valorisation moindre de l'entreprise privée ;
- la méconnaissance entre les Autochtones et les non-Autochtones et leurs difficultés réciproques à devenir des partenaires économiques ;
- l'inadéquation des mesures d'intervention gouvernementale compte tenu des particularités du développement économique chez les Autochtones ;
- le problème de l'accès aux capitaux pour les Autochtones : absence de propriété foncière, impossibilité d'hypothéquer, insaisissabilité des biens dans les réserves, etc.

Le développement économique, social et communautaire est devenu un enjeu majeur pour les Autochtones et les gouvernements. Pour les Autochtones d'abord, qui ont entrepris depuis quelques décennies une

démarche de réaffirmation de leur identité et de prise en charge de leur développement. Pour les gouvernements ensuite, puisque le développement chez les Autochtones contribuera à celui de l'ensemble de la population.

1.2

Une volonté d'affirmation et de prise en charge

Les Autochtones affirment de plus en plus leur identité et leur volonté de prendre en charge leur propre devenir. Cette volonté se manifeste notamment par une participation plus grande dans divers secteurs sociaux et économiques, et ce, même si la situation socio-économique reste difficile pour eux comme pour les autres Québécois.

L'affirmation de cette identité se manifeste de toutes sortes de façons : participation de plus en plus intensive aux conférences constitutionnelles des années 80 et 90 ; revendications territoriales ; ententes sectorielles déjà conclues entre le gouvernement québécois et des communautés autochtones pour plus d'autonomie (services policiers, santé, etc.) ; bon nombre de pourparlers et de négociations actuelles entre le Québec et le milieu autochtone concernant le territoire et l'autonomie. En fait, la volonté grandissante des Autochtones de développer leur identité marque aujourd'hui l'essentiel des relations avec le Québec.

1.3

La question territoriale

Le territoire et ses ressources sont sans conteste l'un des principaux enjeux, car bon nombre de revendications autochtones touchent le contrôle, le partage ou l'accès aux ressources. De manière générale, les Autochtones réclament le droit d'exercer leurs activités traditionnelles sans contraintes législatives ou réglementaires, qu'elles proviennent du fédéral ou des provinces. Ils estiment que les droits ancestraux reconnus par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 sont à la base de cette position.

Les Autochtones veulent également jouer un rôle important dans la gestion et le développement du territoire. Ils souhaitent participer aux décisions prises par les gouvernements et profiter des retombées économiques et fiscales qui découlent de ces activités.

La propriété, la gestion et le développement du territoire et des ressources interpellent directement le Québec. Il doit être en mesure de concilier l'exercice de ses responsabilités pour le bénéfice de l'ensemble de la société québécoise, y compris les Autochtones, et la prise en compte des droits existants ancestraux ou issus de traités reconnus aux nations autochtones.

C'est dans cette perspective, en y incluant une préoccupation d'intégrité territoriale, que le gouvernement du Québec a déposé une offre aux Attikameks et aux Montagnais, en décembre 1994, où il a fait état de sa vision reliée au territoire et à son utilisation.

À ce jour, les parties n'ont pas encore développé de vision commune concernant la question territoriale. Toutefois, les discussions se poursuivent et le gouvernement demeure intéressé à conclure une entente territoriale avec les Attikameks et les Montagnais.

Le défi qui se pose maintenant au Québec est de repenser les questions liées au territoire dans une double perspective : développer une approche de partenariat avec les Autochtones dans le respect de leur identité, concilier les aspirations autochtones avec celles de l'ensemble de la population, et ce, dans le respect de l'intégrité du territoire du Québec.

1.4 **L'autonomie gouvernementale**

Cette question est maintenant au cœur de toutes les négociations avec les nations amérindiennes et inuite, car celles-ci exigent la capacité d'assumer elles-mêmes leur développement tout en maintenant, ce qui peut apparaître contradictoire, des liens importants avec le gouvernement fédéral. À cet effet, les Autochtones invoquent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale qui permettrait à leurs gouvernements d'exercer des compétences de nature constitutionnelle et cela, même si des ententes ne sont pas conclues avec le gouvernement fédéral et celui du Québec. Ils demandent également que les ententes d'autonomie gouvernementale reçoivent une protection constitutionnelle.

À l'heure actuelle, la quasi-totalité des bandes amérindiennes du Canada sont assujetties à la Loi sur les Indiens. Ces bandes détiennent certains pouvoirs de nature locale mais elles demeurent, pour l'essentiel, soumises à l'autorité du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Les pouvoirs revendiqués par les Autochtones concernent généralement la compétence des provinces. Il s'agit de la gestion du territoire, de l'éducation, de la santé et des services sociaux, de l'administration de la justice, de la sécurité publique, de la fiscalité, etc. La question de l'autonomie gouvernementale interpelle donc au plus haut point le Québec.

En abordant la question de l'autonomie gouvernementale, le gouvernement du Québec ne peut faire abstraction de la position des Autochtones sur ce sujet.

Par ailleurs, au-delà de ce débat, il faut trouver des avenues acceptables pour les Autochtones et pour le gouvernement du Québec afin d'augmenter les responsabilités des communautés autochtones. Cette recherche de solutions tient compte des balises que le Québec considère comme fondamentales : intégrité territoriale, souveraineté de l'Assemblée nationale, effectivité législative et réglementaire. Les aspirations autochtones qui, à bien des égards, sont du même ordre que les balises gouvernementales doivent être considérées.

1.5

L'autonomie financière et le développement économique

En plus de prendre des moyens concrets pour que les Autochtones puissent exercer leur droit à l'autonomie gouvernementale au sein du Québec, le gouvernement veut collaborer avec les communautés autochtones pour s'attaquer aux difficultés qu'elles vivent sur le plan économique.

Ces problèmes se manifestent, entre autres, par un taux de chômage très élevé, qui pourrait s'amplifier dans l'avenir si rien n'est fait, puisqu'un nombre grandissant de jeunes Autochtones arrivent à l'âge adulte. De plus, il faut être conscient que l'isolement géographique de plusieurs communautés autochtones nuit à leur développement économique et que le potentiel de création d'emplois est limité dans plusieurs régions. Les Autochtones sont conscients de ces réalités et ils travaillent au développement économique de leurs communautés. Le gouvernement du Québec est disposé à les supporter concrètement, dans la mesure de ses moyens.

En outre, un tour d'horizon rapide permet d'identifier des besoins pressants en matière d'infrastructures communautaires de base : des garderies, des maisons de jeunes, des résidences pour personnes âgées, des centres communautaires multifonctionnels. Parfois, on note une

absence ou une insuffisance d'immeubles et d'équipements concernant la sécurité publique et la justice. Les infrastructures locales d'aqueduc, d'égouts ou de voirie laissent également à désirer, dans certains cas.

Le gouvernement du Québec veut appuyer à long terme les Autochtones dans leur recherche d'une plus grande autonomie financière et de leviers de développement économique.

1.6 Le ménage à trois

À cause du partage des compétences dans la constitution canadienne, les relations entre le gouvernement du Québec, les Autochtones et le gouvernement fédéral forment un incontournable ménage à trois. Celui-ci est principalement caractérisé par des relations complexes et difficiles du fait que ses acteurs établissent des positions souvent divergentes, posent des gestes qui ont un impact sur les autres et manifestent des aspirations parfois difficiles à concilier. Les principales données de ces relations triangulaires sont les suivantes :

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

- Il possède une compétence exclusive concernant « les Indiens et les terres réservées aux Indiens » en vertu de l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867.
- Il est responsable de l'application de la Loi sur les Indiens, adoptée en 1876 et modifiée plusieurs fois par la suite. Cette loi définit le statut des Indiens et des territoires qui leur sont réservés ainsi que leurs droits, pouvoirs et obligations.
- Au fil des ans, l'exercice de la compétence fédérale et la jurisprudence ont développé et consolidé le rôle de fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens, c'est-à-dire le rôle de protection de leurs intérêts.
- L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 a reconnu les droits existants ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones. De même, plusieurs jugements ont posé des jalons importants concernant ces droits, au cours des 25 dernières années. Tous ces paramètres juridiques ont modifié en profondeur les relations des Autochtones avec les gouvernements fédéral et provinciaux.
- En exerçant sa compétence et en appliquant la Loi sur les Indiens, le gouvernement fédéral a été amené à assurer la plus grande partie des programmes et du financement touchant les Autochtones du Québec.

- Il a révisé en profondeur, en 1986, la politique des revendications territoriales globales de 1973. La revendication territoriale des Attikameks et des Montagnais est négociée dans ce cadre.
- Il a adopté en 1995 une politique qui reconnaît le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale comme un droit existant au sens de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. En pratique, cependant, la plupart des pouvoirs que les Autochtones entendent exercer dans le cadre de cette reconnaissance recourent des compétences du Québec. De plus, outre la nécessité d'ententes de mise en œuvre, cette politique fédérale exclut du droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale la plupart des compétences fédérales.
- Il a rendu public, en 1998, un document intitulé *Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* en réponse au Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones.

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

- L'action du Québec concerne de façon très significative les Cris, les Inuits et les Naskapis signataires des grandes conventions nordiques. À la suite de la signature de ces ententes, le Québec a adopté un ensemble de lois et a mis en œuvre une série de programmes d'aide technique, institutionnelle et financière, à l'égard de ces nations, et ce, dans la plupart des grands domaines de la vie publique, c'est-à-dire l'éducation, la santé, la justice, les ressources naturelles, l'environnement, l'habitation, les transports, etc.

Par ailleurs, à l'égard des Autochtones qui n'ont pas signé de conventions, l'action du Québec s'intensifie. Elle se traduit par des mesures d'aide au développement social, culturel et économique, par des arrangements administratifs, par des négociations plus vastes sur des revendications territoriales ou sur le développement de l'autonomie et par des ententes particulières concernant, entre autres, les services policiers, les ressources naturelles, etc.

- Le Québec a développé, avec les années, une position qui considère que les Autochtones sont des citoyens du Québec et qu'ils possèdent aussi une identité propre.

C'est en vertu de cette approche que le Québec estime que ses actions s'adressent aussi aux Autochtones : par exemple, les programmes universels de santé et de sécurité sociale, la protection et la mise en valeur du territoire et des ressources dans l'intérêt collectif, etc.

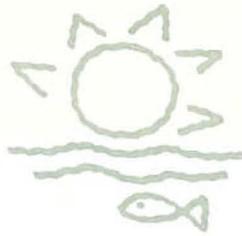
C'est aussi selon cette approche que le Québec a signé et continue de conclure avec les Autochtones des ententes sectorielles comportant des dispositions particulières pour tenter de répondre à certaines aspirations, pratiques ou priorités de communautés ou, dans certains cas, de nations autochtones.

- Le Québec, dans le cadre constitutionnel actuel, offre aux Autochtones une dynamique Québec-Autochtones propre mais à laquelle le gouvernement fédéral sera invité à participer lorsque nécessaire. C'est le cas, par exemple, des sujets sur lesquels il y a déjà une intervention fédérale ou des ententes tripartites.
- Le Québec veut faciliter le développement économique et le partenariat avec les Autochtones. Pour ce faire, il est prêt à travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour mettre en commun des ressources monétaires plus considérables.
- Cependant, même s'il accroît son engagement financier au fil des ans, le Québec n'a pas l'intention de se substituer au gouvernement fédéral en matière de financement pas plus qu'il ne veut que son engagement se fasse à moindres coûts pour le gouvernement fédéral qui doit continuer à remplir ses obligations de fiduciaire.

LES AUTOCHTONES

- Les Autochtones ont développé depuis longtemps un lien étroit avec le gouvernement fédéral sur les plans institutionnel, administratif, financier et tiennent au maintien de ce lien.
- Même si leur relation avec le Québec est moins soutenue, les communautés autochtones sont de plus en plus nombreuses à solliciter le gouvernement québécois pour qu'il contribue à leur développement social et économique ou encore pour tenter d'harmoniser l'exercice d'une plus grande autonomie avec le cadre institutionnel québécois.
- Les Autochtones veulent prendre part au développement économique, notamment en participant à la mise en valeur des ressources.
- Les Autochtones recherchent un nouveau positionnement par rapport à l'exercice des compétences provinciales et fédérales. Dans le cas du gouvernement fédéral, la politique de reconnaissance du droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale n'a pas encore changé, en pratique, la situation des communautés autochtones. Celles-ci exercent pour le moment les mêmes responsabilités que par le passé.

Les populations autochtone et non autochtone vivent au Québec sur le même territoire et doivent nécessairement entretenir des rapports économiques, sociaux, politiques, etc. Cette réalité, de même que le cadre constitutionnel actuel, nécessitent une harmonisation des relations et le développement de partenariats dans ce ménage à trois.



2 LES ORIENTATIONS, LES PRINCIPES, LES CHOIX STRATÉGIQUES ET LES MILIEUX D'INTERVENTION

2.1 Les orientations et les principes

Les résolutions de l'Assemblée nationale de 1985 et de 1989, de même que les 15 principes adoptés par le Conseil des ministres en 1983, constituent la trame de fond de l'action du Québec et identifient les orientations et les principes à la base des choix stratégiques et du cadre d'intervention proposé.

La résolution de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale du Québec a adopté le 20 mars 1985 une résolution qui, encore aujourd'hui, est à la base des relations du Québec avec les Autochtones. Cette résolution est la suivante :

MOTION PORTANT SUR LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES AUTOCHTONES :

Que cette Assemblée :

Reconnaisse l'existence au Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, micmaque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuit ;

Reconnaisse leurs droits ancestraux existants et les droits inscrits dans les conventions de la Baie-James et du Nord québécois et du Nord-est québécois ;

Considère que ces conventions, de même que toute autre convention ou entente future de même nature, ont valeur de traités ;

Souscrive à la démarche que le gouvernement a engagée avec les Autochtones afin de mieux reconnaître et préciser leurs droits, cette démarche s'appuyant à la fois sur la légitimité historique et sur l'importance pour la société québécoise d'établir avec les Autochtones des rapports harmonieux fondés sur le respect des droits et la confiance mutuelle ;

Presse le gouvernement de poursuivre les négociations avec les nations autochtones en se fondant, sans s'y limiter, sur les quinze principes qu'il a approuvés le 9 février 1983 en réponse aux propositions qui lui ont été transmises le 30 novembre 1982 et à conclure avec les nations qui le désirent ou l'une ou l'autre des communautés qui les constituent des ententes leur assurant l'exercice :

- a) du droit à l'autonomie au sein du Québec ;
- b) du droit à leur culture, leur langue, leurs traditions ;
- c) du droit de posséder et de contrôler des terres ;
- d) du droit de chasser, pêcher, piéger, récolter et participer à la gestion des ressources fauniques ;
- e) du droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier ;

de façon à leur permettre de se développer en tant que nations distinctes ayant leur identité propre et exerçant leurs droits au sein du Québec ;

Déclare que les droits des Autochtones s'appliquent également aux hommes et aux femmes ;

Affirme sa volonté de protéger dans ses lois fondamentales les droits inscrits dans les ententes conclues avec les nations autochtones du Québec ; et

Convienne que soit établi un forum parlementaire permanent permettant aux Autochtones de faire connaître leurs droits, leurs aspirations et leurs besoins.

Par la suite, le 30 mai 1989, l'Assemblée nationale adoptait la résolution suivante pour reconnaître l'existence de la nation malécite :

Que l'Assemblée nationale reconnaisse l'existence au Québec de la nation malécite au même titre que les dix autres nations autochtones déjà reconnues par la résolution de l'Assemblée nationale du 20 mars 1985.

Les 15 principes

Les 15 principes auxquels réfère la résolution de l'Assemblée nationale sont ceux que le Conseil des ministres adoptait le 9 février 1983 et dont le texte suit :

- 1) le Québec reconnaît que les peuples aborigènes du Québec sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre,

- 2) le Québec reconnaît également aux nations autochtones, dans le cadre des lois du Québec, le droit de posséder et contrôler elles-mêmes les terres qui leur sont attribuées,
- 3) les droits mentionnés aux sous-paragraphes 1 et 2 doivent s'exercer au sein de la société québécoise et ne sauraient par conséquent impliquer des droits de souveraineté qui puissent porter atteinte à l'intégrité du territoire du Québec,
- 4) les nations autochtones peuvent exercer, sur des territoires dont elles ont ou auront convenu avec le gouvernement, des droits de chasse, de pêche, de piégeage, de cueillette des fruits, de récolte faunique et de troc entre elles ; dans la mesure du possible, la désignation de ces territoires doit tenir compte de leur occupation traditionnelle et de leurs besoins ; les modalités d'exercice de ces droits doivent être définies dans des ententes particulières avec chaque nation,
- 5) les nations autochtones ont le droit de participer au développement économique de la société québécoise ; le gouvernement est prêt à leur reconnaître également le droit d'exploiter, à leur bénéfice, dans le cadre des lois du Québec, les ressources renouvelables et non renouvelables des terres qui leur sont attribuées,
- 6) les nations autochtones ont le droit, dans le cadre des lois du Québec, de se gouverner sur les terres qui leur sont attribuées,
- 7) les nations autochtones ont le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé, des services sociaux et du développement économique,
- 8) les nations autochtones ont droit de bénéficier, dans le cadre des lois d'application générale ou d'ententes conclues avec le gouvernement, de fonds publics favorisant la poursuite d'objectifs qu'elles jugent fondamentaux,
- 9) les droits reconnus aux Autochtones par le Québec sont reconnus également aux hommes et aux femmes,
- 10) du point de vue du Québec, la protection des droits existants des Autochtones s'étend également aux droits inscrits dans des ententes conclues avec lui dans le cadre de revendications territoriales ; de plus la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et celle du Nord-Est québécois doivent être considérées comme des traités et avoir plein effet,

- 11) le Québec est prêt à considérer que les droits existants issus de la Proclamation royale du 7 octobre 1763 concernant les nations autochtones puissent être explicitement reconnus dans ses lois,
- 12) le Québec est prêt à considérer cas par cas la reconnaissance des traités signés à l'extérieur du Canada ou avant la Confédération, le titre d'aborigène, ainsi que les droits des peuples autochtones qui en découleraient,
- 13) les Autochtones du Québec, en vertu de situations qui leur sont particulières, peuvent bénéficier d'exemptions de taxes selon les modalités convenues avec le gouvernement,
- 14) le Québec, s'il légifère sur des sujets qui concernent les droits fondamentaux reconnus par lui aux nations autochtones, s'engage à les consulter par le truchement de mécanismes à déterminer avec elles,
- 15) les mécanismes mentionnés au sous-paragraphe 14, une fois déterminés, pourraient être institutionnalisés afin que soit assurée la participation des nations autochtones aux discussions relatives à leurs droits fondamentaux.

Ces 15 principes demeurent à la base de l'action gouvernementale concernant les Autochtones.

2.2 Des choix stratégiques

Au niveau des choix stratégiques, une nouvelle approche est proposée. Elle est basée sur des solutions possibles à des problèmes territoriaux, sur la conclusion d'ententes concernant des institutions autochtones et l'exercice de juridictions contractuelles, sur l'harmonisation de différentes responsabilités du gouvernement du Québec et des gouvernements autochtones. Une nouvelle dynamique, fondée sur la confiance, le respect et une plus grande autonomie pour les communautés autochtones devrait en découler, tout en tenant compte de l'intégrité du territoire, des droits des tiers et des besoins de toute la société. Ces choix stratégiques se concrétiseront par des mesures définies dans le cadre d'intervention présenté dans le chapitre 3.

2.2.1 Le territoire et les ressources

Les questions territoriales seront abordées selon les situations suivantes :

- a) dans le contexte des revendications territoriales globales, conclusion d'ententes territoriales avec les Attikameks et les Montagnais, selon

l'approche dont le Québec a déjà fait part aux Attikameks et aux Montagnais dans l'offre de 1994, soit :

- des terres en pleine propriété : les domaines ;
- un territoire où s'effectueraient les activités traditionnelles : les zones d'activités traditionnelles ;
- un territoire à gestion partagée : les zones de ressources à gestion partagée comprises dans les zones d'activités traditionnelles ;

b) dans le cadre de l'agrandissement des réserves indiennes pour répondre aux besoins d'infrastructures communautaires de base comme l'habitation, l'éducation, la santé, etc. ;

c) dans les situations exceptionnelles propres à une communauté et nécessitant une attention immédiate, par exemple celles d'Oujé-Bougoumou et de Kanesatake.

Le Québec recherchera avec les nations ou les communautés autochtones des façons pour elles de participer au développement du territoire, d'en bénéficier et de continuer leurs activités traditionnelles, si elles le désirent.

Le Québec entend favoriser :

- le développement économique des Autochtones en leur facilitant, notamment par le biais d'ententes, l'accès à certaines ressources en dehors des réserves ;
- la participation des Autochtones à la mise en valeur des ressources ;
- la gestion par les nations ou communautés autochtones de certaines activités sur des territoires déterminés, par le biais d'ententes.

Les ententes conclues avec les Autochtones devront respecter l'intégrité territoriale du Québec et l'effectivité gouvernementale sur son territoire.

2.2.2 Les institutions autochtones et l'exercice de juridictions contractuelles

Au-delà du débat sur la nature des droits des Autochtones, il faut trouver des possibilités acceptables pour les Autochtones et pour le gouvernement du Québec afin d'augmenter les responsabilités des communautés autochtones.

Le Québec propose, dans le cadre d'ententes de responsabilisation et de développement entre le gouvernement du Québec et les nations, communautés ou groupes de communautés autochtones, la reconnaissance de responsabilités selon un concept dit de juridictions contractuelles.

De façon générale, il s'agit de définir quelles sont les responsabilités que désire assumer une nation, une communauté ou un groupe de communautés autochtones, de définir l'aire d'exercice de ces activités, d'inscrire les responsabilités de la nation ou de la communauté et celles des gouvernements, de prévoir les mécanismes d'évaluation de l'entente et d'établir, le cas échéant, les conditions de retrait de l'entente par l'une des parties. Les ententes permettront l'exercice de responsabilités ou d'activités selon des normes différentes.

Il s'agit d'une volonté affirmée du gouvernement du Québec de reconnaître, sur une base contractuelle, l'exercice de responsabilités par les instances autochtones dans un champ très précis et selon des normes établies par entente. Le contrat permettra également de procéder à la reconnaissance d'institutions autochtones qui exerceraient des responsabilités qui, en l'absence de contrat, seraient exercées par les institutions québécoises.

Cette approche pourra nécessiter des modifications législatives ou réglementaires ou l'adoption de lois spécifiques. Dans le cas où aucune entente n'est négociée ou conclue, ou encore lorsqu'une des parties se retire d'une entente conclue, le Québec exerce la totalité de ses compétences.

Ces ententes ne recevront pas de protection constitutionnelle. Cependant, les dispositions relatives aux aspects territoriaux d'une entente de revendication territoriale globale recevront protection constitutionnelle.

Ainsi, l'harmonisation nécessaire des relations entre les Autochtones et les non-Autochtones pourra se concrétiser.

2.2.3 La flexibilité législative et réglementaire

Les ententes qui seront signées avec les Autochtones pourront requérir des modifications législatives et réglementaires dans les secteurs concernés. Les lois et règlements seront modifiés, au besoin, en particulier pour donner suite aux ententes permettant aux Autochtones l'exercice de responsabilités qui ne sont pas prévues dans les lois actuelles.

2.2.4 Des rapports harmonieux

Le gouvernement du Québec entend favoriser la mise en place des conditions permettant le développement de rapports harmonieux fondés sur la confiance et le respect mutuels entre les Autochtones et les non-Autochtones. Trois avenues sont privilégiées : l'information et la sensibilisation, la régionalisation et le partenariat.

L'information et la sensibilisation : par l'enseignement de l'histoire des nations autochtones dans les écoles, particulièrement dans les ordres primaire et secondaire; par le soutien aux initiatives permettant les échanges interculturels; par le soutien à la mise en valeur et à la diffusion des cultures amérindiennes et inuite; par la sensibilisation de la population québécoise aux réalités culturelles, sociales et économiques des nations amérindiennes et inuite du Québec ;

La régionalisation : par la participation des instances autochtones aux organismes de concertation et de regroupement locaux et régionaux, par exemple des centres locaux de développement, des conseils régionaux de développement, des conseils régionaux pour l'environnement, etc. ; par l'établissement de liens fonctionnels harmonieux entre les instances locales et régionales autochtones et les instances locales et régionales non autochtones, particulièrement en matière d'aménagement, de planification et de développement ;

Le partenariat : par la conclusion d'ententes de partenariat entre des instances locales autochtones et non autochtones, par exemple, des conseils de bande et des municipalités ou des municipalités régionales de comté, entre des entrepreneurs et des entreprises autochtones et non autochtones, entre des organismes à vocation sociale, économique et culturelle autochtones et non autochtones comme des corporations de développement économique, des organismes communautaires, etc.

Animés par le même objectif d'amélioration des conditions de vie de leurs populations, les instances autochtones et non autochtones, tant locales que régionales, ont tout intérêt à miser sur la concertation, le partenariat et une plus grande coopération pour maximiser les impacts de leurs efforts respectifs.

Le gouvernement du Québec favorise ces rapprochements, est ouvert à s'y associer et y apportera son soutien.

2.3

Des interventions différenciées selon les milieux

Les orientations s'appliquent à l'ensemble des nations autochtones du Québec, que leurs populations vivent dans des villages nordiques, des réserves ou sur des établissements. La mise en œuvre des propositions contenues dans ce document variera selon les quatre milieux d'intervention suivants :

- les nations non signataires de conventions ni en négociation territoriale globale ;
- les nations signataires de conventions ;
- les nations en négociation territoriale globale ;
- les Autochtones hors-communauté.

Pour ces trois derniers milieux d'intervention, certaines particularités devront être prises en considération.

LES NATIONS AUTOCHTONES SIGNATAIRES DE CONVENTIONS

Les orientations, les principes, les choix stratégiques et le cadre d'intervention s'appliquent également aux Inuits, aux Cris et aux Naskapis déjà signataires de conventions. Dans ce contexte, les grandes conventions nordiques, que sont la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ainsi que la Convention du Nord-Est québécois, demeurent la trame de fond dans l'application des orientations gouvernementales. Des conventions complémentaires pourront être signées lorsque nécessaire, comme ce fut le cas depuis la signature des conventions.

Une entente-cadre de responsabilisation et de développement pourra, dans ce contexte particulier, comprendre un plan concernant la poursuite de la mise en œuvre des engagements des conventions ainsi que de nouvelles propositions de développement de l'économie et de l'autonomie gouvernementale.

Des ententes sectorielles découlant d'une telle entente-cadre préciseront notamment en quoi les mesures et les actions faisant l'objet de ces ententes donnent suite aux divers engagements des conventions.

LES NATIONS AUTOCHTONES EN NÉGOCIATION TERRITORIALE GLOBALE

En décembre 1994, le gouvernement du Québec déposait une offre globale aux Attikameks et aux Montagnais.

De nombreuses séances de négociation ont eu lieu depuis ce temps et des modifications dans les organismes chargés de négocier tant du côté des Attikameks que des Montagnais ont été effectuées. Cette revendica-

tion est présentée dans le cadre de la politique fédérale sur les revendications territoriales globales et la négociation est donc tripartite : les Autochtones, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral.

Cette négociation a débuté en 1981. Il est proposé de lui accorder un effort soutenu pour arriver à une entente de principe d'ici 1999. Le Québec offrira aux Attikameks et aux Montagnais, parallèlement à la négociation globale, la même approche que celle proposée aux autres nations ou communautés autochtones. En ce sens, des ententes pourront être conclues avec les diverses nations et communautés engagées dans la négociation globale, au fur et à mesure que des consensus seront atteints sur des sujets comme le développement économique ou l'autonomie gouvernementale. Un arrimage devra être assuré avec les discussions de la table centrale de négociation, de façon à ce que les ententes signées puissent être intégrées à l'entente finale. La question des terres et celle de la compensation devront toutefois être négociées à la table centrale de négociation.

LES AUTOCHTONES HORS-COMMUNAUTÉ

En 1997, le quart des quelque 72 000 Autochtones du Québec dont le statut est reconnu soit selon le registre des Indiens, soit selon celui des bénéficiaires cris, inuits et naskapis vivaient hors-communauté. À ce nombre, s'ajoute une population composée d'Autochtones sans statut : encore mal estimée, cette population varierait de 15 000 à 45 000 selon les différentes sources.

Ils sont représentés par des organismes de représentation générale comme l'Alliance autochtone du Québec et l'Association des Métis et Indiens hors réserve du Québec. Également des organismes, tels que les centres d'amitié autochtones, le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec, l'Association Femmes autochtones du Québec et les Services parajudiciaires autochtones du Québec, leur fournissent des services.

Le Québec entretient des relations avec les organismes mentionnés précédemment depuis plus d'une décennie. Ces relations sont à la fois politiques, administratives et financières.

Deux objectifs guideront les efforts d'aide gouvernementale destinée aux Autochtones hors-communauté :

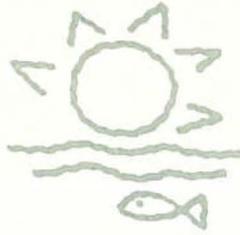
- améliorer la condition socio-économique des personnes ;
- établir des ponts entre les Autochtones hors-communauté et l'ensemble de la population.

L'aide gouvernementale québécoise sera consacrée aux projets favorisant la mise sur pied de services efficaces pour réaliser ces objectifs.

Les organismes de représentation générale et les organismes de services se verront également proposer d'établir leurs priorités et de bien définir leurs clientèles et leurs objectifs. Ces derniers devront contribuer à améliorer les conditions socio-économiques des Autochtones vivant hors-communauté.

Le Québec s'efforcera aussi de mieux répondre aux attentes des Autochtones vivant en milieu urbain. Ceci par le biais d'ententes avec les conseils de bande qui souhaitent offrir certains services à leurs membres citoyens ou par le biais d'ententes avec des organismes représentatifs des Autochtones citoyens, dans le cas où ces services ne sont pas déjà offerts par les conseils de bande. Ces ententes devront être faciles à mettre en œuvre et éviter que les services prévus ne dédoublent ou n'interfèrent avec des responsabilités, des programmes et des services déjà en place hors des communautés autochtones; elles devront aussi éviter la multiplication ou le dédoublement des coûts.

Enfin, toute entente conclue avec un conseil de bande devra stipuler, lorsque nécessaire, si les Autochtones hors-communauté et membres de la bande sont bénéficiaires de cette entente.



3

LE CADRE D'INTERVENTION : LES ÉLÉMENTS DE LA STRATÉGIE D'ACTION

Pour traduire ses orientations et ses principes, le gouvernement du Québec propose :

- un lieu politique de débat, d'échanges et de concertation ;
- des ententes de responsabilisation et de développement ;
- la réalisation d'actions concrètes de développement économique et de développement de l'emploi ;
- des mesures conduisant à une plus grande autonomie financière.

Ainsi, l'approche du gouvernement du Québec mise sur la conclusion d'ententes de responsabilisation et de développement avec les nations ou communautés autochtones et la mise en place de mesures visant à créer des conditions plus favorables au développement de l'économie et de l'emploi chez les Autochtones. Cette approche concrète et pragmatique permettra de répondre aux besoins jugés prioritaires par les communautés et d'effectuer un certain rattrapage. Doublée d'une approche plus politique, elle devrait donner des résultats tangibles.

Le gouvernement du Québec favorise un partage de la richesse et plus spécifiquement un rattrapage socio-économique pour les Autochtones et leurs communautés. Il propose, à cette fin, une approche favorisant l'accession équitable au développement et à la responsabilisation, pour chacune des communautés autochtones ou groupe de communautés. Par ailleurs, l'autonomie politique réclamée par les Autochtones est pour sa part grandement liée à l'autonomie financière. Ainsi, la participation des Autochtones au développement économique du Québec s'impose.

3.1

Vers la mise en place d'un lieu politique

3.1.1 Les objectifs

Le gouvernement du Québec est conscient que la dynamique de négociation d'ententes de responsabilisation et de développement ne réglera pas toutes les préoccupations de nature politique. C'est pourquoi la mise

en place d'une commission bipartite en vue de la création d'un lieu politique est proposée. C'est là que pourront être discutées les questions importantes tant pour les Autochtones que pour le gouvernement. Cela permettra, si les leaders autochtones sont d'accord avec la mise en place de ce lieu, de faire avancer le débat politique concernant les Autochtones au Québec, en permettant des contacts directs entre élus autochtones et non autochtones. Ce lieu sera créé dans le cadre des institutions québécoises existantes.

3.1.2 La démarche proposée

Le gouvernement du Québec propose aux leaders autochtones la mise en place d'une commission bipartite dont le mandat sera de concevoir un lieu d'échanges politiques entre élus autochtones et non autochtones.

3.2 Des ententes de responsabilisation et de développement

3.2.1 Les objectifs

Les ententes de responsabilisation et de développement auront comme objectifs :

- d'atteindre une plus grande autonomie pour les communautés autochtones par la responsabilisation dans divers secteurs de l'activité socio-économique, par la prise en charge et l'exercice de responsabilités gouvernementales sur des territoires déterminés ;
- de permettre une participation plus importante des communautés autochtones au développement économique et communautaire en fixant des objectifs de développement, en modulant l'application de politiques gouvernementales, en modifiant des programmes existants ou en introduisant de nouvelles mesures destinées à des Autochtones ou des entreprises autochtones.

3.2.2 La dynamique proposée

Deux types d'ententes sont proposées pour atteindre ces objectifs : des ententes-cadres et des ententes sectorielles ou multisectorielles. Les Autochtones ou le gouvernement du Québec peuvent, l'un ou l'autre, prendre l'initiative de la négociation de ces types d'ententes.

La signature d'une entente permettra notamment l'exercice de juridictions contractuelles. L'entente pourra également traiter des institutions autochtones qui pourront exercer des responsabilités relevant, en l'absence d'entente, des institutions québécoises. L'entente permettra de faire preuve d'ouverture ; elle conduira, si nécessaire, à la modification des lois et règlements du Québec pour refléter les engagements pris et à l'adaptation du cadre législatif et réglementaire à la pratique effective des Autochtones, si on en convient par entente.

Les ententes seront bipartites entre le gouvernement du Québec et les Autochtones mais le gouvernement fédéral sera invité à en être signataire dans le cadre de ses compétences et obligations actuelles. Par ailleurs, il sera également invité à participer au financement de la mise en œuvre de ces ententes, via le fonds de développement pour les Autochtones décrit à la section 3.3.

Dans le cas où aucune entente n'est négociée ou conclue, ou encore lorsqu'une des parties se retire d'une entente conclue, le Québec exerce ses compétences.

Toutes les ententes dont le gouvernement fédéral sera signataire devront également être signées par le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes.

LES ENTENTES-CADRES

L'entente-cadre pourra comprendre un plan de développement ou un plan de mise en œuvre de conventions, ainsi que l'identification d'ententes sectorielles devant être négociées. Le plan de développement ou le plan de mise en œuvre sera élaboré par les nations, les communautés ou groupes de communautés qui feront état de leurs priorités et pourront établir la liste des ententes sectorielles ou multisectorielles à négocier et des ententes à renouveler. L'entente-cadre établira également des mécanismes de suivi des actions découlant de cette entente-cadre.

Chaque entente-cadre sera élaborée en concertation par les nations ou communautés autochtones et par les ministères et organismes gouvernementaux concernés, sous la coordination du Secrétariat aux affaires autochtones. Elle sera signée par le ministre responsable des Affaires autochtones, au nom du gouvernement et par les représentants autochtones mandatés. La mise en œuvre s'étalera sur cinq ans, certaines ententes découlant de ces ententes-cadres n'auront pas d'échéance établie à priori.

Les priorités établies dans les ententes-cadres signées entre le gouvernement du Québec et les nations, communautés ou groupe de communautés autochtones devront faire partie de la programmation annuelle de chacun des ministères concernés.

LES ENTENTES SECTORIELLES OU MULTISECTORIELLES

Chaque entente sectorielle qu'elle soit en matière d'éducation, de justice ou autre est négociée par le ministère, et le cas échéant, par les organismes gouvernementaux, en collaboration avec le Secrétariat aux affaires autochtones. Ces ententes sont signées par le ministre concerné, par le ministre responsable des Affaires autochtones, par les représentants autochtones mandatés et, au besoin, par le gouvernement fédéral.

Chaque entente multisectorielle est négociée par les ministères et organismes concernés, sous la coordination du Secrétariat aux affaires autochtones. Ces ententes sont signées par les ministres concernés, par le ministre responsable des Affaires autochtones, à titre de responsable de la coordination de la mise en œuvre des ententes, par les représentants autochtones mandatés et au besoin par le gouvernement fédéral.

3.2.3 La mise en œuvre des ententes

Le Secrétariat aux affaires autochtones sera responsable de la mise en œuvre des ententes-cadres. Les ministères et organismes gouvernementaux lui apporteront la collaboration nécessaire.

Pour la mise en œuvre des ententes sectorielles ou multisectorielles, ce sont le ou les ministères et organismes gouvernementaux concernés qui seront responsables et le Secrétariat aux affaires autochtones leur apportera la collaboration nécessaire.

À l'instar du modèle suggéré en matière de développement local et régional, la constitution d'enveloppes budgétaires intégrées, constituées à partir de ressources financières provenant de différents ministères, pour la mise en œuvre d'ententes multisectorielles, est proposée. Ainsi, l'aide et le soutien provenant de plusieurs ministères et organismes seront utilisés de façon optimale.

Les sommes nécessaires à la mise en œuvre des ententes proviendront des budgets réguliers des ministères et du fonds de développement pour les Autochtones.

La structure des ententes-cadres ou des ententes sectorielles ou multisectorielles sera adaptée à chaque contexte particulier. Ces ententes comprendront normalement les éléments suivants :

- les objectifs ;
- les signataires de l'entente ;
- les bénéficiaires de l'entente ;
- les rôles et responsabilités de chacun des signataires ;

- les institutions autochtones reconnues pour l'exercice des responsabilités ;
- les activités visées ;
- l'aire d'exercice de ces activités ;
- les dispositions concernant le financement, le cas échéant ;
- les normes établies ;
- les mandataires pour la mise en œuvre de l'entente ;
- les mécanismes d'évaluation de l'entente ;
- les conditions de retrait de l'entente par l'une des parties ;
- le comité de liaison.

Des mesures transitoires devront être prévues dans les cas suivants :

- le renouvellement d'ententes ;
- la période précédant l'adoption de modifications législatives ou réglementaires découlant de la conclusion d'ententes ;
- l'étalement de la mise en œuvre des diverses ententes.

3.3

Un fonds de développement pour les Autochtones

Le Québec propose la mise en place d'un fonds de développement pour une période de cinq ans, pour les Autochtones du Québec, financé par le gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral et les instances autochtones du Québec. L'ampleur du fonds doit être fixée en tenant compte à la fois des besoins exprimés et des capacités budgétaires du gouvernement du Québec, du gouvernement fédéral et des instances autochtones. Ce fonds sera composé de deux volets :

- un volet pour soutenir les initiatives autochtones en matière de développement économique (aide à l'entrepreneuriat autochtone, à la création d'entreprises autochtones et au développement d'emplois) ;
- un volet pour la réalisation des projets d'infrastructures communautaires.

Ce fonds ne pourra, en aucun cas, servir à financer des dépenses sur une base récurrente.

3.3.1 Les objectifs

Les objectifs visés par la mise en place de ce fonds sont de :

- mettre en place les conditions facilitantes au développement économique des nations ou des communautés autochtones ;
- établir les conditions permettant d'accroître le nombre d'entrepreneurs autochtones ;
- bâtir une approche de développement économique adaptée culturellement au milieu autochtone ;
- compléter certains développements d'infrastructures et réaliser certains engagements avec les nations autochtones ayant déjà signé une convention, de concert avec le gouvernement fédéral ;
- permettre un rattrapage dans le développement d'infrastructures communautaires dans une perspective de partage de la richesse ;
- responsabiliser et accompagner les communautés dans le choix de leurs priorités ;
- favoriser la création d'emplois, notamment pour les jeunes.

3.3.2 Le volet développement économique

En appui à l'approche de partenariat, préconisée lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, sont proposées la création et la mise en œuvre d'un véhicule de développement économique qui pourrait alors compter sur une contribution financière ou mise de fonds du gouvernement du Québec, du gouvernement fédéral, des instances autochtones, possiblement du Fonds de solidarité du Québec et de son réseau, ou encore d'institutions financières.

Ce véhicule pourra :

- appuyer directement des projets de développement économique autochtones ;
- contribuer à la mise en place de fonds locaux par communauté, par groupe de communautés ou par nation. Dans ce dernier cas, le modèle élaboré pourrait s'inspirer des sociétés locales d'investissement et de création d'emplois (SOLIDE) mises en place avec les municipalités régionales de comté.

Il pourra servir à soutenir, par des subventions, des prêts ou des garanties de prêt, des projets de développement économique autochtones, dans les réserves, hors-réserve ou dans les villages nordiques, en partenariat ou non avec des non-Autochtones.

3.3.3 Le volet développement des infrastructures communautaires

Plusieurs communautés autochtones du Québec ont des besoins pressants en matière de développement d'infrastructures communautaires de base telles que des garderies, des maisons pour les jeunes ou pour les personnes âgées, des centres communautaires multifonctionnels, des immeubles et équipements concernant la sécurité publique et la justice, des infrastructures locales d'aqueduc, d'égouts ou de voirie, etc. Ces besoins sont présents autant chez les nations qui ont signé des conventions et chez celles en négociation territoriale globale que chez les autres nations.

Ces besoins devraient toujours être prioritairement comblés par le biais des programmes réguliers du gouvernement fédéral et, dans certains cas, par des programmes réguliers du gouvernement du Québec. Toutefois, il semble que certains besoins urgents ne puissent trouver réponse dans ces programmes réguliers.

Le volet développement des infrastructures communautaires du fonds de développement pour les Autochtones viendrait répondre à ces besoins, en complétant les programmes réguliers. De plus, ce volet est appelé à avoir des incidences économiques : il permettra de créer des emplois dans les communautés et s'inscrira dans l'orientation québécoise de développement de l'économie sociale.

La contribution monétaire du gouvernement du Québec ou du gouvernement fédéral pour chacun des projets pourra représenter la totalité ou une partie des coûts de ce projet particulier, en autant qu'à la fin de chaque année budgétaire les sommes investies globalement par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral pour l'ensemble des projets, soient équivalentes. Par ailleurs, même s'il participe financièrement à ce volet communautaire, le Québec n'entend pas se substituer au gouvernement fédéral dans ce domaine. Le Québec n'entend pas non plus que son engagement financier se fasse à moindres coûts pour le gouvernement fédéral qui doit continuer à remplir ses obligations de fiduciaire. En ce sens, le rôle du Québec dans le développement des infrastructures communautaires doit être clairement perçu comme un ajout qui s'inscrit en complément du rôle de fiduciaire du gouvernement fédéral.

Déjà par le passé, les instances autochtones ont contribué au programme des infrastructures. Un financement et une gestion tripartite sont donc possibles et souhaitables pour le volet développement des infrastructures communautaires. Le financement des projets communautaires se ferait par des subventions.

L'existence de ce volet ne vient pas relever les ministères et organismes gouvernementaux de leur obligation d'investir des sommes disponibles dans les programmes existants, pour divers projets autochtones.

3.4

Vers une plus grande autonomie financière

3.4.1 Les objectifs

Les orientations du gouvernement du Québec visent une plus grande autonomie financière des communautés autochtones. Pour ce faire, il veut :

- permettre aux Autochtones de se doter de leviers économiques et de réduire leur dépendance envers les gouvernements ;
- dégager une marge de manœuvre pour les communautés autochtones afin qu'elles puissent réaliser les projets qui découlent de leurs priorités ;
- viser à ce que la mise en place de ces mesures coïncide avec l'échéance de l'application du fonds de développement pour les Autochtones, soit dans cinq ans ;
- augmenter l'autonomie financière qui est étroitement liée à l'autonomie gouvernementale, en développant notamment des sources de financement propres aux gouvernements autochtones.

Afin de commencer à préciser ce dernier objectif, les points qui suivent examinent certaines sources de revenu potentielles. Bien entendu, d'autres avenues pourraient être envisagées comme l'impôt foncier, l'occupation du champ fiscal correspondant aux exemptions fiscales liées à l'impôt sur le revenu, le partage de revenus fiscaux convenus par entente, la tarification directe aux usagers, les emprunts, etc.

3.4.2 La participation au développement économique et à la mise en valeur des ressources

La prise en charge de plus grandes responsabilités par les communautés ou les nations autochtones contribuera à une plus grande participation de celles-ci dans le développement économique, et ce, à titre de partenaires. Différents modèles concernant la participation au développement économique et à la mise en valeur des ressources naturelles peuvent être envisagés concernant, entre autres, la forêt, la faune, les mines et l'hydro-électricité. Le développement économique est aussi appelé à toucher l'important secteur du tourisme dans ses divers volets (pourvoiries,

récréotourisme, tourisme culturel, tourisme d'aventure, etc.). Ces initiatives de développement économique devront s'inscrire dans la dynamique de développement local et régional des régions du Québec. Cette participation accrue au développement économique passera par la mise sur pied ou le développement d'entreprises de propriété communautaire, individuelle ou mixte.

Le Québec est disposé à encourager le développement de ces trois types d'entreprises, entre autres par de l'accompagnement et du transfert d'expertise. Par ailleurs, le soutien à l'établissement de partenariats d'affaires constitue certainement un axe majeur à privilégier, dans un contexte d'acquisition de compétences et de techniques liées tant aux opérations qu'à la gestion d'activités.

Les Autochtones devront mettre l'accent sur les conditions permettant de développer l'esprit entrepreneurial dans les communautés autochtones et favoriser le maillage avec d'autres entreprises québécoises. Le gouvernement du Québec entend leur apporter son soutien.

Des exemples récents dans les secteurs forestier, minier et énergétique illustrent concrètement cette approche. Ainsi, dans le domaine forestier, le démarrage de l'usine de sciage à Waswanipi constitue un exemple éloquent de nouvelles façons de faire.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec décidait, en mars 1997, de mettre sur pied un fonds minier autochtone sur le modèle de concertation et de partenariat des fonds miniers régionaux. Ce fonds, destiné spécifiquement au développement d'un partenariat avec les communautés autochtones, vise à créer les conditions permettant de les associer au développement de l'industrie minière sur les territoires du Moyen-Nord et du Grand-Nord.

Enfin, le gouvernement du Québec s'est doté, en 1996, d'une politique énergétique visant, entre autres, à encourager la participation des Autochtones à des projets de développement hydroélectrique.

3.4.3 La fiscalité et les Autochtones

Le régime fiscal actuel touchant le milieu autochtone contient un certain nombre de particularités. Ainsi, la loi fédérale sur les Indiens comporte une exemption de taxation pour les biens d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve. Les exemptions ne s'appliquent qu'aux Indiens inscrits reconnus par le gouvernement fédéral, ce qui exclut les Autochtones dont le statut n'est pas reconnu par ce dernier ainsi que les Inuits.

La nature des différents impôts et taxes fait en sorte que l'exemption s'applique de différentes façons. Ainsi, le système mis en place pour la TPS et la TVQ n'est pas le même que pour l'impôt sur le tabac ou la taxe sur les carburants. De façon simplifiée, le système actuel est le suivant :

- les biens d'un Indien inscrit selon la loi fédérale, achetés ou livrés sur une réserve, sont exemptés de la TPS et de la TVQ ;
- les achats de tabac sur une réserve par un Indien inscrit ne sont pas soumis à l'impôt applicable à ce produit ;
- les carburants ne sont pas affectés par la taxe spécifique concernant ces produits, s'ils sont achetés sur une réserve par un Indien inscrit résidant dans une réserve ;
- les revenus d'un Indien inscrit résidant dans une réserve et gagnés dans une réserve ne sont pas imposables ;
- dans les autres cas, les taxes et les impôts s'appliquent.

Déoulant en partie de cette situation actuelle, la problématique entourant la fiscalité à l'égard des Autochtones comporte les principaux aspects suivants :

- dans le régime fiscal actuel, il y a absence de sources de revenus fiscaux propres à des gouvernements autochtones qui engageraient financièrement leur population et qui accroîtraient leur autonomie financière. Actuellement, les instances autochtones sont dépendantes des fonds publics fédéraux et québécois ;
- on comprend qu'à l'origine, les exemptions fiscales décrites plus haut aient servi à protéger les terres et les biens des Autochtones. Cependant, le système actuel est complexe pour les Indiens qui y ont droit, les commerçants, les employeurs et le percepteur fiscal ;
- de plus, on constate que l'application de ces exemptions, combinée à d'autres dispositions des régimes de taxation en vigueur, permet à certains individus autochtones et non autochtones de bénéficier d'avantages indus, par la fraude fiscale. Ces actions d'une minorité exacerbent d'autres problèmes et entretiennent des préjugés à l'égard de l'ensemble des Autochtones; ces préjugés nuisent à l'établissement de bonnes relations entre les communautés autochtones et non autochtones.

Par ailleurs, comme élément particulier de la problématique générale, il faut souligner que les habitants du Nunavik font face à certains coûts plus élevés que les citoyens du Québec méridional à cause de l'isolement géographique et de la rigueur climatique. Le régime fiscal actuel en tient compte à l'impôt sur le revenu par une déduction pour région éloignée; cependant, les représentants du Nunavik considèrent que cette déduction est insuffisante et qu'elle n'aide pas les ménages à faible revenu.

Le Québec estime à la fois possible et souhaitable que, dans le cadre d'un partenariat avec les conseils de bande, des solutions soient apportées aux problèmes liés à l'application de l'exemption fiscale. Ces nouveaux mécanismes pourraient également conférer aux communautés autochtones des leviers significatifs pour accroître leur autonomie financière, tout en s'assurant que la nouvelle fiscalité ne crée pas une concurrence commerciale jugée déloyale de part et d'autre pouvant nuire aux relations entre les communautés autochtones et non autochtones.

Il s'agirait, pour ce faire, de transformer la façon d'appliquer l'exemption fiscale actuelle, tout en s'assurant que les communautés autochtones qui désireront s'inscrire dans une approche de partenariat pourront en conserver le produit et l'utiliser au bénéfice de leur communauté.

Le Québec tient à adopter à ce sujet une approche pragmatique, souple et évolutive, qui se concrétiserait par des ententes locales sur la fiscalité à l'égard des Autochtones. Par exemple, celles-ci pourraient s'articuler autour des éléments suivants :

- plein paiement des taxes visées, par les Autochtones et les non-Autochtones, sur les réserves et hors de celles-ci ;
- remise aux communautés autochtones des taxes payées selon des modalités à déterminer dans l'entente.

À partir de ces quelques paramètres, il devrait être possible de définir des modalités qui, d'une part, respectent le rythme et les particularités des communautés autochtones et, d'autre part, maintiendront l'intégrité des régimes fiscaux québécois et fédéral.

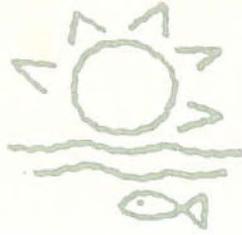
Les communautés décideront de façon autonome de l'affectation de ces sommes, qui pourraient être remboursées en tout ou en partie aux consommateurs autochtones, la partie éventuellement retenue par la bande étant affectée à la réalisation de projets de développement économique et d'activités communautaires.

Les conditions générales de mise en œuvre sont les suivantes :

- c'est sur une base volontaire que les conseils de bande seront invités à choisir ces avenues ;
- des modifications législatives, réglementaires et administratives tant de la part du gouvernement fédéral que du gouvernement du Québec seront nécessaires pour implanter ces approches.

Elles seront mises en œuvre par des ententes qui préciseront les modalités d'application et le soutien à fournir aux communautés autochtones.

Du côté du Nunavik, il y a lieu de poursuivre les travaux entrepris en 1993 pour résoudre, par des mesures appropriées, les problèmes fiscaux spécifiques à cette région.



4

LA MISE EN ŒUVRE

4.1

Le Secrétariat aux affaires autochtones : une porte d'entrée pour les Autochtones

Le Secrétariat aux affaires autochtones coordonne la mise en œuvre des mesures découlant des orientations gouvernementales. Il le fait en étroite collaboration avec les différents ministères et organismes gouvernementaux. Les Autochtones peuvent s'adresser en tout temps au Secrétariat aux affaires autochtones qui les met en contact avec les représentants gouvernementaux concernés dans les cas où une relation directe avec ceux-ci doit être établie.

Les ministères et les organismes gouvernementaux continuent de jouer un rôle important. Ils assument, comme ils le font déjà, leurs responsabilités dans leur domaine respectif et contribuent par leur expertise à mettre en œuvre les orientations gouvernementales. En ce sens, ils poursuivent l'établissement de relations directes avec le milieu autochtone pour favoriser un dialogue plus éclairé et une compréhension mutuelle des enjeux et des solutions.

Le Secrétariat aux affaires autochtones assure la convergence des différentes actions par le biais d'un mécanisme gouvernemental de coordination.

Le mandat actuel du Secrétariat aux affaires autochtones consiste déjà à :

- assurer la coordination des activités des ministères et organismes gouvernementaux en milieu autochtone ;
- assumer la responsabilité de l'élaboration des politiques gouvernementales devant s'appliquer en milieu amérindien et inuit ;
- fournir au milieu autochtone une information générale et faire connaître les politiques gouvernementales pertinentes à l'ensemble de la population québécoise ;
- conduire la négociation des ententes globales en collaboration avec les ministères concernés, conseiller les ministères dans la négociation des ententes sectorielles et veiller à la mise en œuvre des ententes conclues.

4.2

Un mécanisme gouvernemental de coordination

Des coordonnateurs désignés dans divers ministères et organismes s'occupent expressément des dossiers concernant les Autochtones. Ils sont les premiers répondants dans leur ministère en ce qui a trait aux questions autochtones. Ils appuient le Secrétariat aux affaires autochtones dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales et dans son action auprès des diverses instances administratives, centrales et régionales. Ils participent également à la négociation des ententes de responsabilisation et de développement.

Le Secrétariat aux affaires autochtones réunit régulièrement les coordonnateurs aux affaires autochtones pour assurer une meilleure cohérence des actions gouvernementales. Il participe au besoin aux conférences administratives régionales concernées par des questions autochtones.

