

**Rapport du Groupe de travail sur  
la fonction gouvernementale en milieu urbain**

par

Katherine A. Graham

Document préparé dans le cadre  
du Programme de recherche  
de la Commission royale  
sur les peuples autochtones

Janvier 1995

## Table des matières

Sommaire	ii
Préface	ix
Introduction	1
Les différents cadres d'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain	7
Principes sous-tendant les futures orientations	12
Le droit des autochtones à l'autonomie politique en milieu urbain	12
L'autonomie des autochtones et les municipalités canadiennes	15
Responsabilisation des gouvernements autochtones en milieu urbain	19
Les dimensions de l'action urbaine	21
De la théorie à la pratique : quelques possibilités	27
Les possibilités d'action dans les grands centres urbains comptant une population autochtone diversifiée et dispersée	30
Les possibilités d'action dans les grands centres urbains où la population autochtone est regroupée	33
Les possibilités d'action dans les petits centres comprenant une population homogène sur le plan culturel	38
Les possibilités d'action dans les petits centres comprenant une population autochtone hétérogène	40
Les principes financiers	41
La mise en oeuvre	45
Nouvelles approches de la création d'institutions urbaines	45
Les relations intergouvernementales	46
Nécessité d'un appui fondamental	47
Conclusion	48
Notes	48
Annexe 1	51

## Sommaire

Établi par la Commission royale sur les peuples autochtones en décembre 1992, le Groupe de travail sur la fonction gouvernementale en milieu urbain se compose d'autochtones qui s'intéressent activement aux questions urbaines et de cadres supérieurs de trois grandes villes du Canada. Le présent rapport se fonde sur les discussions que le Groupe a tenues pendant six réunions de deux journées chacune ainsi que sur diverses recherches. Il a pour objet d'aider la Commission dans ses délibérations sur la fonction gouvernementale en milieu urbain. Il veut aussi aider les autochtones, les municipalités, les gouvernements canadiens et le public attentionné à s'engager sur une bonne voie d'avenir.

Il y a lieu de noter que le Groupe de travail s'est entendu sur nombre de questions fondamentales liées à l'autonomie gouvernementale en milieu urbain. Le consensus le plus important est peut-être celui qui a été réalisé autour de l'objectif visé — faire en sorte que les villes soient des lieux où les autochtones puissent jouir d'une qualité de vie satisfaisante, dans leurs rapports avec la communauté non autochtone et dans l'affirmation de leurs droits et de leurs cultures. Pour déterminer comment la fonction gouvernementale peut contribuer à cet objectif, nous avons pris l'expression dans son sens le plus large, à savoir l'ensemble des structures et des processus institutionnels qui tiennent compte des besoins et des intérêts collectifs des autochtones dans les centres urbains.

De l'avis du Groupe de travail, il est important d'étudier les différents cadres urbains dans lesquels les autochtones seront appelés à se gouverner. Pour cela, il ne suffit pas de déterminer les raisons qui les poussent à déménager vers les villes. En élaborant des concepts de gouvernement urbain, nous croyons qu'il est important de distinguer entre les grandes villes ayant une population autochtone dispersée, les grandes villes ayant une population autochtone concentrée, les petites villes ayant une population autochtone relativement homogène, et les petites villes ayant une population autochtone plus hétérogène. Étant donné ces différences, de même que celles qui existent entre cultures autochtones et entre centres urbains, nous avons conclu qu'il ne convenait pas de nous en tenir à un seul modèle d'autonomie gouvernementale urbaine. En plus, il importe de souligner que les priorités et les approches peuvent changer avec le temps.

Le Groupe de travail s'est également entendu sur le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale dans les villes. À cet égard, nous notons que les nombreuses questions importantes qu'il reste encore à régler au sujet de la terre et du titre ancestral ainsi que le rôle de premier plan que joue la terre chez les autochtones ne signifient pas nécessairement que la création de gouvernements autochtones dans les villes doit reposer sur des considérations avant tout foncières.

Nous avons tenté de prévoir diverses formes que pourrait prendre l'autonomie gouvernementale urbaine, en tenant compte du droit existant des autochtones et d'autres facteurs. Nous avons déterminé que les gouvernements autochtones dans les régions urbaines ne doivent pas être les miroirs des administrations municipales existantes. Contrairement à ces dernières, ils jouiraient de pouvoirs et d'une autorité propres. De plus, les sphères de compétence actuellement conférées aux municipalités par les provinces et les territoires ne compteraient pas nécessairement parmi les priorités des autochtones vivant dans les centres urbains.

À l'avenir, plutôt que de considérer les gouvernements autochtones urbains comme le miroir du modèle municipal, il faudrait se concentrer sur trois éléments de l'action urbaine :

- la création d'institutions gouvernementales urbaines dans un environnement d'autonomie gouvernementale, où les communautés autochtones donnent spécifiquement aux organismes des régions urbaines le mandat de remplir des fonctions particulières;
- la création d'initiatives de cogestion visant à reconnaître les autochtones de façon particulière ou à les soustraire explicitement à la législation des gouvernements canadiens (fédéral, provinciaux/territoriaux, locaux) qui établit leur droit de se gouverner dans un domaine particulier;
- la création d'initiatives spéciales à titre provisoire dans le cadre de la législation et des sphères de compétence qui existent actuellement au Canada.

Une bonne partie de notre rapport est consacré à un examen de la manière dont chacune de ces mesures pourrait contribuer à améliorer les conditions de vie et à affirmer les droits des autochtones citoyens, au profit de tous les résidents. Nous concluons que trois approches seraient possibles, dans les grands centres urbains comme dans les petites villes.

Nos discussions sur les questions liées au financement des gouvernements autochtones urbains portaient sur le besoin de leur assurer un financement suffisant et prévisible. Nous avons déterminé un certain nombre de sources de revenus éventuelles pour les initiatives

gouvernementales urbaines, dont l'impôt sur le revenu versé aux gouvernements fédéral et provinciaux par les autochtones des villes, le transfert d'une proportion acceptable des paiements que le gouvernement fédéral verse aux provinces au titre de l'aide sociale, des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire, et l'établissement d'institutions financières par suite du règlement des revendications territoriales. Nous terminons notre rapport par des recommandations relatives à la mise en oeuvre. Entre autres choses, nous recommandons que les gouvernements canadiens reconnaissent la légitimité des gouvernements autochtones urbains en adoptant des lois spécifiques en ce sens.

Voici la liste complète de nos recommandations :

- Il ne convient pas de se concentrer sur un seul modèle de gouvernement urbain. Différents modèles peuvent se justifier, selon les caractéristiques de la population autochtone, ses priorités en matière d'autonomie gouvernementale et le milieu dans lequel elle vit. Les priorités et modèles peuvent également changer au fil des ans.
- Nous concluons que le droit fondamental à l'autonomie gouvernementale existe et qu'il justifie l'établissement d'institutions et de mécanismes au sein des différentes communautés autochtones, de mécanismes réciproques entre les communautés, et de mécanismes visant à fournir des services à tous les autochtones, quelle que soit leur ascendance.
- Les gouvernements autochtones dans les régions urbaines ne sont pas des miroirs du régime administratif existant à l'échelle municipale.
- Les administrations municipales et les institutions gouvernementales autochtones ont toutes deux intérêt à communiquer et à collaborer.
- À notre avis, les gouvernements autochtones urbains doivent être tenus de rendre compte d'abord et avant tout à leurs ressortissants et aux autres gouvernements autochtones avec qui ils peuvent avoir des rapports.
- C'est par des protocoles intergouvernementaux, comme ceux qui sont conclus dans le cas des arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et provinciaux et entre les provinces et les municipalités au Canada, que devraient être régis les comptes que les gouvernements autochtones urbains seront tenus de rendre aux gouvernements canadiens, s'il y a transfert direct de fonds.
- Il est essentiel d'établir des voies de communication entre les institutions autochtones

urbaines et les gouvernements canadiens à tous les niveaux afin qu'ils puissent discuter des questions qui les préoccupent mutuellement et pour assurer leur compréhension et leur appui lorsque des initiatives inusitées doivent être prises.

- Nous croyons que le besoin d'apporter des améliorations immédiates à la situation des autochtones qui sont marginalisés dans les centres urbains peut être concilié avec des objectifs plus vastes si l'on met l'accent sur trois dimensions de la fonction gouvernementale en milieu urbain : les initiatives spéciales, la cogestion et la création d'institutions autochtones dans un contexte d'autonomie gouvernementale.
- Des institutions autochtones urbaines apparaîtront dans un environnement d'autonomie gouvernementale lorsque les communautés autochtones donneront aux organisations des régions urbaines le mandat spécifique de remplir des fonctions particulières.
- «Cogestion» signifie pour nous la reconnaissance spéciale des autochtones ou leur exemption explicite de la législation des gouvernements canadiens (fédéral, provinciaux/territoriaux et municipalités), qui établit leur droit à l'autonomie dans un domaine particulier.
- Les initiatives spéciales sont des mesures intérimaires prises dans le cadre des sphères d'autorité et des lois canadiennes existantes. Elles s'accompagnent d'une allocation budgétaire affectée en propre.
- Nous croyons que les autochtones citoyens pourraient se gouverner dans deux domaines en particulier : le développement social et le développement économique.
- Nous croyons que des initiatives spéciales destinées aux autochtones peuvent être prises immédiatement dans le cas de presque tous les services, dans tous les centres urbains du Canada. Seulement, ces initiatives devront être prises à la demande des autochtones, et des comptes devront être rendus à la communauté autochtone à laquelle les programmes ou services sont destinés.
- Nous croyons que l'établissement de gouvernements autochtones et d'initiatives de cogestion présenterait des avantages appréciables dans les grands centres urbains comptant une population autochtone diversifiée et dispersée. Une initiative spéciale qui pourrait être prioritaire dans de tels centres viserait l'amélioration des relations entre autochtones et forces policières.
- C'est dans les grands centres urbains comportant des enclaves autochtones que les

initiatives spéciales pourront être remplacées le plus facilement par des institutions gouvernementales autochtones et des approches de cogestion.

- À notre avis, l'existence de communautés autochtones regroupées dans les grands centres urbains nous donnera l'occasion d'apporter des améliorations sociales et économiques fondées sur les principes des initiatives communautaires et d'un partenariat égal. Le passage de programmes temporaires à des approches de cogestion et à l'appui aux institutions autochtones dans ces centres aura des retombées à long terme plus fondamentales sur les plans économique et social.
- Nous croyons qu'il est important de ne pas négliger les possibilités de cogestion et d'institutions autochtones dans les petits centres.
- Nous croyons que les petits centres comprenant une population culturellement homogène pourraient accueillir des institutions autochtones dynamiques et d'autres initiatives gouvernementales.
- Dans le cas particulier des petits centres ayant une population autochtone d'ascendance commune, la représentation de la communauté autochtone au sein des divers conseils d'administration des écoles, des hôpitaux et d'autres établissements aiderait les deux communautés à mieux se comprendre et les petites communautés à faire front commun pour trouver une solution aux problèmes sérieux qui menacent leur bien-être.
- En partant du principe que c'est la communauté autochtone elle-même qui doit prendre l'initiative de son autonomie gouvernementale en milieu urbain, nous croyons que, dans les petites villes ayant une population autochtone hétérogène, il faudrait tout d'abord procéder par voie d'initiatives spéciales.
- Lorsque nous affirmons que ce sont les initiatives spéciales qui pourraient être les plus utiles dans ce contexte urbain particulier, notre intention n'est pas de minimiser le rôle éventuel de représentant et d'intervenant de ces agences auprès de la population autochtone locale. Ce rôle serait joué à l'égard des gouvernements autochtones et des trois ordres de gouvernement au Canada, selon les circonstances.
- Quelles que soient les initiatives proposées dans le domaine de l'autonomie gouvernementale autochtone en milieu urbain, nous sommes sûrs qu'il sera possible d'en déterminer le coût. Il serait possible de mettre sur pied un système de finances publiques qui engloberait les éléments les plus solides et les principes les plus acceptés des

systemes modernes.

- Même si les initiatives d'autonomie gouvernementale autochtone en milieu urbain concernent une ville en particulier, elles ne seront pas des miroirs de l'administration municipale. Il se peut, par conséquent, qu'elles obtiennent relativement peu de leur financement des taxes foncières perçues par cette ville.
- L'autonomie gouvernementale urbaine doit avoir une assiette de revenus qui est prévisible et qui fournit un niveau de financement suffisant pour atteindre l'objectif de l'action urbaine.
- Les fonds des initiatives gouvernementales urbaines, quelle que soit leur source, devraient être acheminés par l'entremise de gouvernements autochtones désignés.
- Le gouvernement fédéral ou celui du Québec pourraient, dans le cadre d'accords de perception, remettre aux diverses nations autochtones les recettes fiscales perçues auprès de leurs ressortissants citoyens.
- Dans l'actuelle structure financière canadienne, les gouvernements autochtones pourraient recevoir des paiements au titre du Régime d'assistance publique du Canada et du Financement des programmes établis, paiements qui correspondraient au nombre de ressortissants habitant les villes.
- Les peuples autochtones dont les revendications aboutissent à un règlement en nature ou qui touchent certaines sommes en raison de l'exploitation de ressources sur leurs territoires devraient songer à créer des établissements financiers autochtones pour investir cet argent. Les dividendes pourraient servir à soutenir les initiatives des gouvernements urbains (et autres).
- Selon nous, les gouvernements canadiens devraient recourir à une loi habilitante spécifique pour reconnaître la légitimité des gouvernements autochtones urbains.
- Il pourrait être utile de normaliser les relations au moyen d'accords politiques officiels qui établiraient l'importance des obligations intergouvernementales pour toutes les parties au processus intergouvernemental.
- Dans le cas du financement d'initiatives spéciales et de certains régimes de cogestion par le fédéral, un crédit spécial du Conseil du Trésor pour le «fonctionnement des gouvernements urbains» reconnaîtrait l'importance de leurs activités et fournirait un cadre cohérent pour l'utilisation des fonds. Les gouvernements provinciaux/territoriaux et les

municipalités pourraient adopter une démarche semblable lorsqu'ils contribuent à des initiatives spéciales ou à des régimes de cogestion.

- Nous croyons qu'il y a lieu d'explicitier la nature et la source des conflits possibles entre les exigences d'une saine administration gouvernementale et l'intégrité culturelle, de sorte qu'il soit possible de combiner la sagesse des anciens et des autres légataires de la culture traditionnelle avec les autres façons de concevoir l'administration et la gestion.

## Préface

C'est moi-même, Katherine Graham, qui ai rédigé la première version du présent rapport à l'intention du Groupe de travail de la CRPA sur la fonction gouvernementale en milieu urbain. J'ai ensuite modifié cette ébauche pour tenir compte des suggestions et observations faites par le Groupe à sa dernière réunion. Le texte en question a été remis à la Commission en décembre 1993. J'ai préparé la présente version du rapport après avoir pris connaissance des observations des spécialistes à qui la Commission avait demandé une évaluation.

En tant qu'auteur, j'aimerais remercier un grand nombre de collaborateurs en commençant par les 11 membres du Groupe de travail : Richard Frost, Lonnie Hindle, Rhoda Innuksuk, Norma Kassi, Jean Knockwood, Marc LeClair, Sylvia Maracle, Ann Noonan, Dale Richmond, John Robison et Don Worme. Ils n'ont pas manqué d'idées fort intéressantes sur les moyens d'améliorer la situation des autochtones citadins. C'était un pari qu'ils faisaient en acceptant de participer au Groupe de travail, mais ils ne l'ont pas regretté : leur travail acharné a porté fruit et l'exercice s'est déroulé dans une atmosphère de respect mutuel.

Le projet lui-même avait été conçu par Donavon Young et Rosalie Tizya, qui coordonnaient la dimension urbaine des recherches à la Commission. Leur confiance dans le processus s'est avérée un stimulant pour tous. Je leur suis particulièrement reconnaissante de leur ouverture d'esprit et de leur appui tout au long du processus et du travail de rédaction.

D'autres membres du personnel de la Commission ont su nous prodiguer aide et encouragement : Marlene Brant Castellano, Anita Gordon Murdoch, David Hawkes et Alex Ker.

Les suggestions et observations faites par les évaluateurs de la Commission ont largement contribué à améliorer la qualité du produit final. Je veux remercier ici Gary Gould, Marja Hughes et Evelyn Peters.

Mes remerciements s'étendent à Carolyn Dittburner, qui a fait preuve d'une grande efficacité dans sa vérification des sources documentaires au début du projet, et à Iris Taylor, qui s'est chargée du manuscrit.

Il reste que je porte l'entière responsabilité du produit final.

## **Rapport du Groupe de travail sur la fonction gouvernementale en milieu urbain**

### **Introduction**

Au début de son mandat, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a identifié un certain nombre de questions fondamentales concernant les autochtones vivant en milieu urbain, à savoir :

- Les Canadiens non autochtones conviennent-ils que les autochtones citadins ont le droit de préserver et de promouvoir leurs cultures, identités et langues distinctes? Le cas échéant, comment les citoyens non autochtones et leurs gouvernements et institutions peuvent-ils les aider à exercer ce droit?
- Comment peut-on élaborer des lignes de conduite qui répondent aux besoins des autochtones citadins? Quel rôle ceux-ci seront-ils appelés à jouer dans l'élaboration de telles lignes de conduite? Quel ordre de gouvernement est chargé de combler le vide actuel? Comment les autochtones urbains peuvent-ils voir à ce que ce vide soit comblé?
- Dans quelles régions géographiques et secteurs de service serait-il nécessaire ou souhaitable d'établir des organismes de service autochtones parallèles? Doit-on fournir des services à tous les autochtones, sans distinction de statut, ou faut-il prévoir des services distincts pour les Indiens, les Métis et les Inuit? Quels sont les pouvoirs et processus de financement qui assureront la stabilité des organismes parallèles? Lorsque les services aux autochtones continuent d'être fournis par des organismes non autochtones, comment peut-on faire en sorte qu'ils soient mieux adaptés aux besoins des autochtones citadins?
- Comment le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale sera-t-il exercé dans les centres urbains? En vertu de quelle autorité? Sous quelle forme? De quels pouvoirs les gouvernements autochtones disposeront-ils? Qui seront leurs ressortissants? Quels rapports entretiendront-ils avec le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités<sup>1</sup>?

Tout comme les données démographiques relatives aux autochtones, ces questions constituent la toile de fond du programme de recherches en milieu urbain de la CRPA sur le dossier urbain. D'après les chiffres des recensements de 1981 et de 1991 ainsi que les résultats de l'Enquête de 1991 auprès des peuples autochtones, on estime que le nombre total d'autochtones

vivant en milieu urbain est passé de près de 200 000 à 310 000 entre 1981 et 1991, soit une augmentation de 55 %. Par comparaison, la population citadine non autochtone a augmenté de 11 % pendant la même période<sup>2</sup>.

Les données démographiques permettent de croire à une importante migration des autochtones des petites villes vers les grandes, et, dans le cas des Indiens inscrits, des réserves vers les villes<sup>3</sup>. Il est important de signaler qu'il y a des autochtones qui se sont tout à fait adaptés au contexte urbain; certains ont même toujours vécu en ville.

Sans définir le terme «succès» trop étroitement, nous croyons qu'il est important de comprendre que la population autochtone urbaine inclut des gens qui restent fidèles à leurs origines autochtones tout en faisant leur chemin dans la société en tant qu'entrepreneurs, professionnels, pourvoyeurs de soins familiaux ou autrement. D'autres autochtones, cependant, ont des conditions de vie et des perspectives d'avenir déplorable.

Consciente de l'importance et de l'urgence du dossier, et reconnaissant que toute amélioration de la situation des autochtones en milieu urbain exigera des négociations et de la bonne volonté de la part de nombreux groupes et paliers de gouvernement, la CRPA a décidé de compléter ses recherches sur la réalité urbaine en prenant une initiative qui lui permettrait de proposer des solutions concrètes aux problèmes.

En décembre 1992, la Commission a établi le Groupe de travail sur la fonction gouvernementale en milieu urbain et l'a chargé de la conseiller sur cette question. Ce groupe se composait d'autochtones s'occupant activement des questions urbaines et de cadres supérieurs de trois grandes villes canadiennes. Il a été décidé de limiter la taille du groupe à 11 personnes pour qu'elles puissent mieux comprendre les expériences et les aspirations en cause. Cela devait aussi leur permettre d'examiner en profondeur les questions soulevées par la fonction gouvernementale en milieu urbain. Le groupe était secondé par le personnel de la Commission et un chercheur qui s'intéressait à la fois aux questions autochtones et aux gouvernements locaux. Les noms et antécédents de toutes ces personnes figurent à l'annexe 1.

Les membres du Groupe de travail ont convenu qu'ils s'efforceraient de parvenir à un consensus sur les voies d'avenir en faisant intervenir leur expérience et leur sensibilité individuelles et non pas en agissant en tant que représentants d'intérêts autochtones ou de gouvernements locaux particuliers. Le groupe a tenu six réunions de deux journées chacune. Les membres n'étaient pas toujours d'accord, et leurs discussions étaient parfois houleuses. Mais,

même alors, ils conservaient beaucoup de respect les uns pour les autres. Chose importante, les participants ont appris à comprendre et à accepter les différents points de vue, non seulement des autochtones et des non-autochtones, mais aussi des divers groupes d'autochtones qui étaient représentés à la table. Par exemple, nous avons beaucoup réfléchi aux façons différentes dont les premières nations signataires d'un traité et les Métis envisagent la fonction gouvernementale en milieu urbain. De plus, les attitudes variaient beaucoup selon que l'on venait de l'Est, de l'Ouest, du Nord ou du Sud. Ces différences donnaient d'ailleurs encore plus de poids à nos consensus. Nous espérons que ce rapport illustrera comment il est possible de rallier des personnes qui semblent voir d'un oeil bien différent les questions intéressant les autochtones en milieu urbain. Nous espérons aussi qu'il constituera un guide de référence utile pour la Commission et tous ceux qui s'attaquent aux défis de la vie urbaine pour les autochtones.

Ce rapport n'est pas que le résultat d'un long tour de table. Notre groupe a examiné sept grandes questions :

- la structure et les formes éventuelles de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain;
- les futurs ressortissants des gouvernements urbains;
- les principes financiers;
- les relations des gouvernements autochtones urbains avec le gouvernement fédéral, les provinces/territoires et les municipalités;
- les relations entre les gouvernements autochtones urbains et les autres gouvernements autochtones;
- l'assise foncière au regard des gouvernements autochtones urbains;
- l'étendue des responsabilités et compétences éventuelles des gouvernements autochtones dans les régions urbaines.

Pour mieux explorer ces questions et adopter une vision globale de la fonction gouvernementale en milieu urbain, le Groupe de travail s'est efforcé de relier son travail aux autres éléments du programme de recherche de la Commission. Plus particulièrement, il a bénéficié de séances d'information périodiques concernant les projets de recherche urbains ainsi que les études pertinentes entreprises dans le cadre des travaux de recherche de la Commission sur la fonction gouvernementale, les terres et l'économie. Il faut cependant comprendre que ces travaux se poursuivaient en même temps que nos discussions. Par conséquent, dans bien des cas, nous n'avons pas eu le profit de leurs constatations et conclusions. Le Groupe de travail a aussi

confié à ses membres la tâche de faire des recherches sur la source du droit de la fonction gouvernementale autochtone en milieu urbain du point de vue des premières nations signataires de traités et du point de vue des Métis; sur la documentation concernant ce type de fonction gouvernementale au Canada; sur la nature du système de gouvernements locaux au Canada et sur la manière dont ceux-ci perçoivent l'autonomie politique autochtone<sup>4</sup>.

Le présent rapport est une tentative pour venir à bout des difficiles questions soulevées par la fonction gouvernementale en milieu urbain en établissant un point de départ commun pour autochtones et non-autochtones. Pour commencer, nous devrions peut-être donner notre définition du terme «urbain» et décrire les différentes conditions de vie des autochtones en milieu urbain. Le chapitre qui suit est consacré à la démarche que nous avons adoptée à cet égard.

**Le Groupe de travail est parvenu à un consensus concernant l'objectif à atteindre en milieu urbain, à savoir assurer aux autochtones une qualité de vie satisfaisante dans leurs rapports avec la collectivité non autochtone et dans l'affirmation de leurs droits et de leurs cultures.**

Cet objectif constituait un point de départ important pour notre travail. Sa réalisation donnera lieu à des villes plus saines et plus dynamiques pour autochtones et non-autochtones.

Nous avons ensuite établi une série de principes qui, s'ils sont adoptés, indiqueront des stratégies intéressantes qui pourraient être mises en oeuvre en vue de répondre aux besoins, de protéger les intérêts et de satisfaire aux aspirations des autochtones dans un esprit de coexistence paisible et de respect des droits de tous. Ces principes sont énoncés dans la troisième partie de notre rapport.

Dans la quatrième partie, nous explorons les diverses mesures qui, à notre avis, pourraient et devraient être prises afin d'apporter les changements fondamentaux nécessités par l'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et d'améliorer les conditions de vie de bien des autochtones vivant en milieu urbain. Ces mesures comprennent des initiatives spéciales, des programmes de cogestion, et la création d'institutions autochtones. La cinquième partie du rapport se veut plus pratique et tente d'expliquer comment ces mesures pourraient fonctionner dans divers contextes urbains. Le financement des initiatives en milieu urbain étant essentiel, la sixième partie contient nos observations à ce sujet. Le Groupe de travail s'est également penché sur divers aspects pratiques de l'autonomie gouvernementale urbaine, comme

le fondement législatif des arrangements en cette matière et la formation. Ces questions sont traitées dans la septième partie.

Enfin, la dernière partie du rapport regroupe nos recommandations et nos observations finales.

Nous nous en voudrions de terminer la présente introduction sans explorer les notions de fonction gouvernementale, gouvernement et citoyenneté qui ont guidé notre travail. Voici quelques points importants que le lecteur se doit de garder à l'esprit en parcourant notre rapport et, selon nous, en réfléchissant aux questions qui touchent les autochtones habitant en milieu urbain.

Premièrement, il est important de comprendre ce que nous entendons par fonction gouvernementale et gouvernement urbain pour les autochtones. En un mot, **«fonction gouvernementale» signifie pour nous les structures et processus institutionnels requis pour répondre aux besoins et protéger les intérêts collectifs des peuples autochtones vivant dans les centres urbains.** La fonction gouvernementale en milieu urbain s'entend donc des moyens par lesquels les autochtones citoyens définissent collectivement leurs besoins et leurs intérêts, avant de créer des institutions ou d'autres structures à cet égard. Dans bien des cas, ce processus comportera un rattachement des citoyens à leur nation ou peuple traditionnel.

**L'expression «gouvernement urbain» englobe les processus et institutions qui, à notre avis, doivent être mis sur pied pour répondre aux besoins et défendre les intérêts collectivement définis.** Il convient aussi de clarifier dès maintenant d'autres éléments de notre définition de gouvernement autochtone urbain.

D'abord, pour bien des gens, la notion de gouvernement est directement liée à celle de compétence sur une assise territoriale donnée. Dans le cas d'un gouvernement autochtone urbain, la tendance serait d'associer aux limites d'une ville donnée la responsabilité des arrangements qui sont faits. Comme nous l'indiquons plus loin dans notre rapport, la relation entre le gouvernement autochtone urbain et le règlement des questions fondamentales d'orientation posées par la terre et le titre de propriété, ainsi que les liens fondamentaux des autochtones avec la terre, ne peut et ne doit pas être esquivée. Cependant, cela ne veut pas dire qu'un gouvernement autochtone urbain doit nécessairement avoir compétence sur le territoire d'une ville donnée pour être en mesure de répondre aux besoins de ses ressortissants et de défendre leurs intérêts. La notion de territorialité associée à notre concept de gouvernement autochtone

urbain est liée plutôt à l'emplacement géographique des institutions et des arrangements qui sont faits.

Deuxièmement, nous avons également tendance à croire que les gouvernements confèrent à la fois des droits et des obligations aux citoyens qu'ils servent. Nos gouvernements sont tenus de nous fournir des services et de nous protéger, mais, pour notre part, nous sommes dans l'obligation de respecter les traditions, les lois ou les règlements établis dans l'intérêt collectif. Nous croyons que les gouvernements autochtones urbains qui seront éventuellement établis pourraient répondre à divers besoins, particulièrement dans des domaines comme l'éducation, le logement, les soins de santé et d'autres que nous examinons plus loin dans notre rapport. Nous croyons donc que les institutions et mécanismes qui seront mis en place pourraient fournir des services et imposer des obligations aux personnes et familles désirant s'en prévaloir. Il ne s'agit pas de forcer les autochtones à participer ni de créer des ghettos, mais de leur donner l'occasion de conserver et de promouvoir les éléments de leur être qui sont essentiellement autochtones de nature. Ainsi, s'ils le désirent, les autochtones citadins pourront continuer de jouer un rôle de premier plan en tant que peuple urbain ayant plusieurs intérêts et obligations en commun avec les autres résidents de la ville et considérant, comme eux, que les gouvernements canadiens aux paliers provincial/territorial et fédéral sont les mieux placés pour protéger les intérêts et déterminer les droits et les obligations communs des citoyens.

Nous croyons qu'il importe aussi de préciser d'emblée que, dans notre esprit, le concept de gouvernement autochtone urbain va au-delà du transfert de pouvoirs administratifs par les gouvernements canadiens à des organismes de service ou à d'autres organisations. Notre définition de la fonction gouvernementale en milieu urbain le laisse déjà entendre, mais nous croyons que la distinction entre administration et gouvernement est si fondamentale que nous désirons l'explicitier ici.

Autre point clé, il nous semble que certaines régions urbaines pourraient comprendre une multiplicité de gouvernements autochtones remplissant des fonctions semblables. L'existence de plusieurs gouvernements correspondrait aux traditions, réalités et besoins particuliers des premières nations, assujetties ou non à un traité, des Inuit, des membres de la nation métisse et des autres autochtones. Dans d'autres circonstances, nous estimons également que des autochtones de souches diverses pourraient se regrouper pour former un gouvernement urbain. Nous avons déjà utilisé l'expression «sans distinction de statut» dans notre rapport pour décrire

les services fournis aux autochtones en milieu urbain. Plusieurs membres du Groupe de travail n'aimaient pas cette expression. Ils craignaient qu'elle ne soit interprétée (faussement à notre avis) comme signifiant l'homogénéisation des autochtones. Nous avons donc préféré utiliser l'expression «portes ouvertes» pour désigner les arrangements applicables aux autochtones de souches diverses. Il conviendrait aussi dans certains cas de parler d'arrangements «panautochtones».

### **Les différents cadres d'exercice de la fonction gouvernementale en milieu urbain**

Prise au sens large, l'enquête sur les autochtones citadins amorcée par la Commission royale sur les peuples autochtones traite des autochtones vivant hors réserve. Le Groupe de travail sur la fonction gouvernementale en milieu urbain a limité son champ d'action pour se concentrer sur les besoins et intérêts des autochtones vivant dans les régions à forte densité de population (les villes), où ils constituent une minorité de la population totale. Il ne faut pas en conclure que les autochtones vivant hors réserve, sur les terres de la Couronne ou sur des propriété privées, ne sont pas importants. Cependant, les questions qu'ils ont à régler sont différentes de celles des autochtones vivant dans les villes qui, entre autres caractéristiques, doivent coexister avec une population non autochtone beaucoup plus concentrée et souvent diversifiée. Les membres du Groupe de travail estimaient préférable de limiter leur réflexion aux villes, qu'ils connaissaient mieux.

Même en restreignant notre champ d'enquête aux villes, nous avons constaté que, pour étudier la fonction gouvernementale en milieu urbain et déterminer les orientations futures, nous devons explorer deux facteurs importants. Ainsi, nous devons examiner les différentes raisons qui portent les autochtones à déménager vers les villes et qui, dans une certaine mesure, déterminent leurs besoins et leurs intérêts en matière de gouvernement urbain lorsqu'ils s'y installent. Nous devons aussi tenir compte des différents cadres physiques et socio-culturels dans lesquels vivent les autochtones. Ces deux facteurs se répercutent sur la viabilité des différentes structures gouvernementales mises en place dans les villes.

La plus grande partie des travaux existants sur les autochtones citadins portent sur les raisons qui sont à l'origine de leur migration vers les villes<sup>5</sup>. Généralement, on fait la distinction entre les facteurs qui poussent les autochtones à «s'éloigner» de leurs communautés (p. ex. les logements insalubres et les possibilités limitées de faire des études et de trouver un emploi) et

celles qui les «attirent» vers les villes (p. ex. l'accès à des soins de santé spécialisés, la possibilité de poursuivre leur études, le plus grand nombre d'occasions d'emploi, des parents ou des amis qui s'y trouvent déjà). On distingue aussi les résidents «permanents», dont la résidence principale est en milieu urbain, des résidents «temporaires», qui vont et viennent entre leur communauté et la ville, parfois à maintes reprises.

Le Groupe de travail juge que ces grandes distinctions sont utiles lorsque l'on commence à réfléchir à la fonction gouvernementale en milieu urbain. Cependant, nous croyons qu'il faut aller plus en profondeur si l'on veut formuler des arrangements plus pratiques en cette matière.

Il faut tout d'abord distinguer entre les personnes qui, peu importe depuis quand elles habitent la ville et la raison qui les a portées à s'y installer, demeurent profondément attachées à leur première nation ou à leur communauté et à la terre elle-même, et considèrent que ces liens doivent constituer le fondement de leur autonomie gouvernementale en milieu urbain. D'autres personnes, cependant, tout en étant complètement coupées de leurs racines<sup>6</sup>, se considèrent comme des autochtones ayant des droits et des aspirations propres. On pourrait affirmer que ces dernières, une fois certains obstacles supprimés, pourraient fort bien renouer avec leurs racines. Cependant, le Groupe de travail ne s'est pas interrogé sur les circonstances qui pourraient les amener à ce faire. Nous estimions que notre mandat consistait plutôt à examiner les questions posées par la fonction gouvernementale en milieu urbain à la lumière de cette réalité.

La deuxième distinction que nous souhaitons faire se rapporte au magnétisme des villes. Au premier abord, il serait peut-être utile d'opposer services de développement et services d'aide quand on aborde la fonction gouvernementale en milieu urbain.

Les autochtones citadins ont accès à de nombreux services. À une extrême, des services comme les soins de santé spécialisés et les refuges pour femmes battues, ont pour but de remédier à des situations de crise et constituent souvent le seul recours de certaines personnes, qu'elles vivent dans une communauté autochtone ou dans la ville. Dans bien des cas, des familles entières sont forcées de déménager parce qu'un membre de la famille est malade ou en difficulté. Une fois la crise terminée, tout contact avec un établissement particulier, comme un hôpital, pourra cesser. Les résultats sont parfois positifs, par exemple si le membre de la famille recouvre la santé ou si le mari cesse de battre sa femme. Cependant, ces services sont essentiellement temporaires, et visent à régler un problème précis.

Dans d'autres cas, ce sont des motifs plus constructifs qui attirent les autochtones vers les

villes, comme le désir de faire des études postsecondaires ou de trouver un emploi.

L'établissement ou le service recherché aura pour eux une image de marque plus positive. Dans l'esprit de bien des gens qui déménagent en ville pour faire des études, par exemple, la vie urbaine est indissociable de la vie estudiantine. Leur expérience en milieu urbain est façonnée par un établissement particulier (une université ou un collège). C'est cet établissement qui, dans bien des sens, les «gouverne» pendant leur séjour. Si leur expérience en ville est favorable, leurs rapports avec une université, un collège ou un autre établissement pourront être durables. Ces rapports pourraient aussi vraisemblablement les amener à prendre part à d'autres activités de développement susceptibles d'améliorer à la fois leur situation personnelle et celle des autres autochtones.

Cependant, le Groupe de travail a fini par déterminer que cette distinction entre les services et établissements de développement et d'aide n'était pas particulièrement utile pour ce qui était de jeter une lumière nouvelle sur la fonction gouvernementale. Il se peut que ce type de distinction soit simplement le résultat d'un conditionnement qui nous porte à qualifier les expériences des autochtones en milieu urbain de «bonnes» ou de «mauvaises». La réalité de la vie urbaine — à savoir que certains établissements et services répondent mieux que d'autres aux besoins fondamentaux des autochtones — ne signifie pas que la prise en main des services d'intervention d'urgence ne peut être justifiée ni avoir des résultats favorables à long terme.

Le cadre physique et socio-culturel dans lequel vivent les autochtones lorsqu'ils arrivent en ville est tout aussi important que les circonstances qui les poussent à déménager. Il faut comprendre que les autochtones qui vivent à Geraldton (Ontario) et ceux qui vivent à Halifax (Nouvelle-Écosse) peuvent être dans des situations bien différentes. Ces différences sont dues à d'autres facteurs que l'emplacement géographique.

Pour les fins de son travail, le Groupe de travail a repéré quatre cadres urbains fondamentaux où se retrouvent les autochtones. Il peut être utile de se référer à ces cadres lorsque l'on examine les priorités et les arrangements en matière de gouvernement urbain. Toutefois, lorsqu'il s'agit de déterminer les approches à retenir dans une ville particulière, chacun présente des aspects positifs et des aspects négatifs.

Le premier cadre urbain est celui où les autochtones habitent un grand centre métropolitain comptant une population autochtone hétérogène qui est dispersée dans l'ensemble de la ville. La région de Toronto, qui comprend la métropole et la grande banlieue, et la région de

la capitale nationale, qui comprend Ottawa, Hull et les municipalités adjacentes, en sont des exemples. On y trouve des autochtones d'ascendances diverses dont beaucoup ont quitté leur territoire traditionnel et dont la vie se déroule un peu partout dans leur ville d'adoption.

Le second est constitué des grands centres métropolitains où la population autochtone a tendance à se regrouper dans certains quartiers. Il peut s'agir de réserves urbaines, comme celles qui existent dans la région de Vancouver ou dans les limites de la ville de Fredericton, ou simplement de colonies d'autochtones en aucune façon reconnues par la *Loi sur les Indiens*. Calgary, Regina et Winnipeg constituent des exemples de ce deuxième type de regroupement<sup>7</sup>.

Il y a enfin les petits centres, où les arrangements et les initiatives pourraient être différents selon que la population autochtone est culturellement homogène (comme à Sioux Lookout en Ontario), ou ne l'est pas (comme à Cochrane en Ontario).

Il est important de comprendre les différentes conditions dans lesquelles vivent les autochtones citadins lorsqu'on détermine les étapes à venir. Cependant, ces différences ne justifient pas à elles seules que l'on crée des gouvernements autochtones urbains. **À notre avis, plusieurs facteurs importants font que la situation des autochtones en milieu urbain est unique et nous amènent à conclure qu'un gouvernement autochtone est essentiel à leur bien-être et à celui des centres dans lesquels ils vivent. Ces facteurs sont les suivants :**

- leur façon bien à eux de voir le monde, qui est centrée sur leurs rapports avec le Créateur et sur le sentiment qu'ils ont d'être différents des colonisateurs;
- les rapports que nombre d'entre eux entretiennent avec une assise territoriale à l'extérieur de la ville et qui influent sur leur point de vue et leur mode de vie en ville;
- leur façon différente de voir la terre dans le contexte urbain, qui découle de leur vision du monde et de leurs rapports traditionnels avec la terre. Nous y voyons une notion d'intendance qui s'oppose à celle de la propriété privée et des droits de propriété, typique des non-autochtones et orientant une bonne partie du travail des administrations municipales au Canada;
- le rôle particulier qu'ils aimeraient voir jouer par leurs gouvernements urbains. Autochtones et non-autochtones attendent tous deux des services de ceux-ci, mais les autochtones veulent en plus qu'on les aide à préserver leur identité;
- le fait que bien des autochtones citadins sont marginalisés et incapables de profiter des structures gouvernementales qui sont mises en place;

- **l'argument juridique voulant que les autochtones aient un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en milieu urbain.**

Notre consensus touchant la raison d'être des gouvernements autochtones urbains et notre perception des différents contextes dans lesquels vivent les autochtones nous amènent à formuler notre première grande conclusion :

**Il ne convient pas de se concentrer sur un seul modèle de gouvernement urbain. Différents modèles peuvent se justifier, selon les caractéristiques de la population autochtone, ses priorités en matière d'autonomie gouvernementale et le milieu dans lequel elle vit. Les priorités et modèles peuvent également changer au fil des ans.**

Les autres conclusions et recommandations du Groupe de travail sont conditionnées par ce grand principe.

### **Principes sous-tendant les futures orientations**

Pour atteindre l'objectif à long terme de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain, il ne suffit pas de comprendre les divers cadres dans lequel les questions doivent être abordées. Un deuxième facteur doit être pris en considération, à savoir la série de principes qui, à notre avis, doivent sous-tendre les initiatives gouvernementales de façon qu'elles puissent contribuer à l'amélioration à long terme de la situation des autochtones vivant dans les centres urbains et à la santé et à la vitalité de ces centres. Ces principes concernent : le droit des autochtones à l'autonomie politique en milieu urbain; le rapport entre les gouvernements autochtones urbains et le régime administratif existant à l'échelle municipale; et la nature des liens, que nous estimons essentiels, entre les nouveaux gouvernements urbains et leurs ressortissants, les autres gouvernements autochtones et les gouvernements canadiens. Ils se fondent sur l'hypothèse du règlement des revendications et griefs des autochtones concernant les terres, leur titre de propriété et leurs rapports avec la Couronne.

#### *Le droit des autochtones à l'autonomie politique en milieu urbain*

Autochtones et non-autochtones débattent depuis longtemps du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale. Mis à part les avis reçus par la Commission à cet égard<sup>8</sup>, la plupart des Canadiens savent qu'on en a débattu dans le cadre du rapatriement de la Constitution et de l'inclusion du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, visant à reconnaître et à

confirmer les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones du Canada. De même, la plupart des Canadiens sont au courant des discussions approfondies au sujet de la nature du droit à l'autonomie gouvernementale qui ont eu lieu immédiatement après le rapatriement de la Constitution et à l'occasion de la négociation des accords du lac Meech et de Charlottetown.

Le Groupe de travail estimait qu'il était essentiel d'élaborer sa propre définition du droit à l'autonomie gouvernementale et de tenter de relier cette vaste notion au droit spécifique à l'autonomie gouvernementale dans les régions urbaines. Nous nous sommes largement inspirés à cet égard de nos recherches d'appoint sur les droits et obligations pertinents dans le contexte des traités, et de notre examen de l'autonomie gouvernementale dans l'optique métisse.

Dans nos discussions sur le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale en milieu urbain, nous avons jugé bon de nous concentrer sur trois questions principales :

- la source de ce droit;
- la nature de ce droit;
- l'objet de ce droit.

Le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale en milieu urbain est inextricablement lié à leur droit à l'autonomie gouvernementale en général. Pour les autochtones, ce droit émane directement du Créateur. Les droits fondamentaux conférés aux autochtones par le Créateur ont été reconnus par le Canada dans sa propre loi fondamentale, en particulier à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que par les tribunaux.

Les traités conclus entre la Couronne (avant 1867) et les peuples autochtones et, plus récemment, entre le Canada et les premières nations, constituent la deuxième source fondamentale de ce droit. Certains traités reconnaissent les communautés des premières nations et le rapport essentiel qui existe entre l'autonomie gouvernementale et la protection de l'identité et de la culture des autochtones. Nous estimons que ce rapport entre l'autonomie gouvernementale, l'identité et la culture s'étend aux autochtones vivant dans les régions urbaines.

Si le lien avec la terre fait partie intégrante des obligations et droits conférés aux peuples autochtones par le Créateur et reconnus dans les traités, les Métis situent leur droit à l'autonomie gouvernementale dans un contexte quelque peu différent. En effet, la nation métisse situe son droit à l'autonomie gouvernementale, dans les villes ou ailleurs, dans le contexte de l'expression historique du nationalisme métis et des efforts des Métis pour faire reconnaître ce droit à l'échelle

internationale (par exemple, dans la Charte de l'ONU et son projet de déclaration sur les droits des peuples indigènes). Pour la nation métisse, l'autonomie gouvernementale en milieu urbain découle directement du concept de l'existence d'une nation métisse, et doit être exercée en vertu de pouvoirs conférés à des institutions urbaines par le parlement national des Métis et les assemblées législatives provinciales des Métis.

Les lois concernant les autochtones adoptées par les assemblées législatives canadiennes constituent la troisième source du droit à l'autonomie gouvernementale en milieu urbain, qui est également la plus restreinte. L'exemple le plus évident est la *Loi sur les Indiens* fédérale, qui délègue certains pouvoirs aux conseils de bande et en vertu de laquelle des services ont été fournis à titre d'essai aux autochtones citadins. On pourrait également citer l'exemple des lois concernant les Sechelt<sup>9</sup> et des lois fédérales touchant le règlement des revendications autochtones. Il convient de mentionner les lois provinciales, comme celles qui prévoient l'établissement d'organismes autochtones d'aide à l'enfance<sup>10</sup> ou la *Métis Settlements Act*, 1990, de l'Alberta, portant sur l'autonomie gouvernementale des établissements métis dans cette province. Il est intéressant de noter que nombre des institutions et initiatives concernant les autochtones citadins au Canada sont associées à un gouvernement provincial ou territorial.

Quelle que soit la source qu'on lui attribue, le droit à l'autonomie gouvernementale présente une caractéristique qui constitue un élément important de notre définition de la fonction gouvernementale en milieu urbain, à savoir que les droits garantis aux autochtones sont collectifs. Les premières nations, les Inuit et les Métis ont des droits, des avantages et des obligations parce qu'ils sont membres d'un groupe particulier. Tel est le cas peu importe que la source en soit le Créateur, la Constitution, les traités ou les lois unilatérales des gouvernements canadiens.

La nature collective des droits des autochtones explique donc l'objet fondamental du droit à l'autonomie gouvernementale, qui est de permettre aux autochtones de protéger et de promouvoir les éléments de leur être qui sont intrinsèquement autochtones.

Le premier repère à considérer est la nation ou le peuple auquel appartient un individu. Cette appartenance continue d'exister en milieu urbain. Dans certains cas, elle peut constituer le fondement immédiat d'une institution gouvernementale urbaine. Par exemple, la notion qu'ont les Métis de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain permettrait le transfert de leurs droits d'une institution métisse à l'autre dans les différents centres urbains des Prairies. La nation

siksika se considère aussi comme le gouvernement urbain légitime de ses membres qui ont quitté leurs réserves pour s'établir à Calgary.

Dans d'autres cas, cette appartenance pourrait se réaliser grâce au principe de la réciprocité des services entre les peuples autochtones. Par exemple, les Gwich'in du Yukon pourraient conclure une entente avec les Algonquins de l'Outaouais pour qu'ils fournissent des services essentiels à leurs membres vivant dans cette région.

Enfin, il pourrait exister des cas où le rapport avec la communauté d'origine est plus ténu et n'englobe que le fait, très important d'ailleurs, d'être autochtone. Cela pourrait donner lieu à la création d'institutions «portes ouvertes», que les autochtones pourraient néanmoins considérer comme l'expression de leur droit fondamental de protéger leur culture et leur identité dans le cadre de l'autonomie gouvernementale. Les centres d'amitié autochtones, par exemple, pourraient remplir une telle fonction. Pour résumer :

**Nous concluons que le droit fondamental à l'autonomie gouvernementale existe et qu'il justifie l'établissement d'institutions et d'arrangements par différentes communautés autochtones, d'arrangements réciproques entre les communautés et d'arrangements visant à fournir des services à tous les autochtones, quelle que soit leur ascendance.**

#### *L'autonomie des autochtones et les municipalités canadiennes*

Les autochtones citadins font partie du tissu social, économique et politique des centres dans lesquels ils vivent. Surtout dans les grandes agglomérations, on peut considérer qu'ils font partie d'une population diversifiée sur les plans ethnique et culturel. Par conséquent, l'importance croissante du dossier autochtone peut parfois être mise dans le contexte des relations raciales ou des programmes multiculturels locaux. Les recherches effectuées sur la place que font les gouvernements locaux aux questions autochtones indiquent qu'il s'agit là souvent du rapport principal qui existe entre la communauté autochtone et l'administration du centre urbain dans lequel elle vit. Ce rapport peut donner lieu à des tensions : les administrations locales doivent-elles s'efforcer de répondre aux besoins et aux aspirations de leur population autochtone comme elles le font pour les autres groupes ethniques et culturels, ou doivent-elles agir différemment?

À notre avis, il existe une différence qualitative dans le rapport entre les autochtones et les administrations locales. À son niveau le plus fondamental, cette différence découle du droit à l'autonomie gouvernementale dont il est question plus haut. Cependant, elle dérive aussi de la réalité des divers arrangements qui existent entre les autochtones citadins et les administrations locales, et des orientations que nous aimerions imprimer à l'autonomie gouvernementale autochtone en milieu urbain.

Nous sommes heureux de noter que les associations nationales représentant les municipalités canadiennes (la Fédération canadienne des municipalités - FCM) et les administrateurs municipaux (l'Association canadienne des administrateurs municipaux - ACAM) ont commencé à reconnaître, dans leur mémoire à la Commission royale, l'existence de différences qualitatives dans les rapports entre les autochtones et les administrations locales<sup>11</sup>. Nos recherches et leur mémoire révèlent l'existence de cas où les administrations locales ont confié la prestation de services spécifiques à des réserves de leur région (comme Fredericton et la bande de St. Mary) ou ont signé des contrats pour l'utilisation des terres indiennes avec des bandes locales (comme Surrey, en Colombie-Britannique, et la bande indienne Semiahmoo). De même, l'intérêt des administrations locales pour le règlement des questions liées au titre ancestral et des revendications concernant les droits fonciers issus de traités les oblige à avoir avec les peuples autochtones des rapports qui sont qualitativement différents de ceux qu'elles maintiennent avec les autres groupes ethniques ou culturels.

Quelle a été l'incidence de cette prise de conscience sur l'opinion que les administrations locales peuvent avoir de la forme que pourrait éventuellement prendre l'autonomie gouvernementale des autochtones dans les régions urbaines? Nous avons relevé dans le mémoire de la FCM et de l'ACAM trois constats importants qui pourraient servir de point de départ :

- les dirigeants municipaux sont favorables à l'autonomie gouvernementale autochtone, mais croient qu'elle devrait évoluer en collaboration avec les administrations locales sur une toile de fond de relations communautaires dynamiques (p. 4);
- ils croient que les institutions gouvernementales pourraient ressembler avantageusement aux administrations municipales (p. 2);
- ils estiment que, vu leur histoire, il n'existe pas de modèle idéal pour les futures relations entre les municipalités et les autochtones au Canada, mais qu'il serait préférable d'établir certains principes favorables à de bonnes relations (p. 45).

Dans une grande mesure, nous considérons que ces déclarations sont positives. Elles montrent que les municipalités canadiennes et leurs administrateurs veulent comprendre les droits et les aspirations des autochtones citadins et en tenir compte. Mais elles nous obligent également à signaler certaines différences importantes qui, à notre avis, doivent exister entre les institutions gouvernementales urbaines des autochtones et le «modèle municipal».

**Les gouvernements autochtones dans les régions urbaines ne devraient pas être calqués sur les administrations municipales établies.**

Cela est dû à plusieurs facteurs. D'abord, les administrations municipales au Canada n'ont aucun pouvoir propre. Elles sont créées en vertu des lois provinciales ou territoriales et n'ont que les pouvoirs qui leur sont délégués par leur province ou leur territoire. Ce qui ne veut pas dire qu'elles n'ont aucune marge de manoeuvre. En fait, l'une des principales raisons pour lesquelles les gouvernements urbains sont si importants pour les autochtones, c'est qu'ils ont le pouvoir d'accorder la priorité à certaines questions, à leur discrétion (la surveillance policière des quartiers autochtones, le logement social, la construction plutôt que la rénovation, etc.) et d'adopter dans chaque domaine des politiques et des programmes qui influent sur les résidents autochtones. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, nous croyons que le fondement de l'autonomie gouvernementale urbaine des autochtones va au-delà de ces considérations.

Deuxième facteur, les sphères de compétence dont les autochtones citadins auraient le plus besoin pour protéger et promouvoir leur identité et leur culture ne correspondront peut-être pas à celles qui sont déléguées aux administrations municipales. Les domaines que le Groupe de travail considère comme prioritaires sont l'éducation, notamment au niveau postsecondaire, le logement et les soins de santé. Même s'il existe des différences entre les provinces et les territoires, ce ne sont généralement pas des compétences attribuées aux municipalités. Par ailleurs, certaines communautés des premières nations ayant des réserves dans les centres urbains sont tout à fait disposées à conclure des ententes selon lesquelles la municipalité accepte de fournir les services conventionnels comme l'eau, les égouts et l'entretien des routes<sup>12</sup>. Dans bien des centres urbains où la population autochtone est dispersée, les notions de «canalisations autochtones» ou de «routes autochtones» n'auraient aucun sens. Dans les centres où la population autochtone est regroupée dans des réserves ou ailleurs, le terrain sur lequel habite cette population peut constituer une partie si intégrante du territoire de la ville qu'il ne serait dans l'intérêt de personne de séparer les services.

La dernière raison pour laquelle nous jugeons ce principe important, c'est qu'une administration municipale implique nécessairement l'existence d'une assise territoriale. Nous venons de voir que l'existence d'une assise semblable dans la ville n'est pas essentielle à la réalisation de certaines priorités en matière d'autonomie gouvernementale urbaine. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'est pas important de régler les revendications et les questions liées aux droits issus de traités concernant le territoire actuellement occupé par les villes.

La distinction que nous venons de faire nous amène à notre deuxième principe, qui porte sur les liens souhaitables entre les administrations municipales et les gouvernements autochtones urbains.

**Les administrations municipales et les institutions gouvernementales autochtones ont toutes deux intérêt à communiquer et à collaborer.**

Ces voies de communication et de collaboration atténueront l'incertitude et la méfiance que peut avoir suscité le sentiment d'exclusion que les actions d'une partie ont fait naître chez l'autre partie. Par exemple, les efforts des municipalités pour réglementer certains types de petites entreprises, comme les commerces et la vente itinérante, pourraient avoir une incidence de taille sur les résidents autochtones. Certaines administrations municipales sont très préoccupées par les répercussions que le règlement des revendications pourraient avoir sur leur territoire, les services qu'elles sont tenues de fournir et leur propre situation financière. La FMC et l'ACAM exprimaient des préoccupations semblables dans le mémoire qu'elles ont présenté à la Commission, de même que des interrogations quant à la façon d'assurer l'harmonie institutionnelle lorsque les autochtones auront accédé à l'autonomie gouvernementale.

Les administrations municipales et les institutions autochtones doivent aussi collaborer périodiquement parce qu'elles ont toutes deux intérêt à améliorer la situation des autochtones dans les centres urbains. C'est toute la ville qui bénéficierait d'une amélioration des conditions de vie des autochtones. Par ailleurs, les autochtones également seraient en meilleure position pour négocier leur autonomie gouvernementale avec les gouvernements fédéral et provinciaux s'ils avaient l'administration locale de leur côté. De plus, ils ont intérêt à ce que les villes trouvent des façons de devenir prospères sans sacrifier leurs droits et aspirations. Les actions d'une administration locale qui mettent ces droits et aspirations en péril pourraient donner lieu à des protestations qui ne profiteraient à personne.

Enfin, nous sommes d'avis qu'il y va du bien des autochtones et de leurs concitoyens

d'édifier ensemble des communautés saines, viables et dynamiques.

### *Responsabilisation des gouvernements autochtones en milieu urbain*

Les communications entre les institutions gouvernementales desservant les autochtones en milieu urbain et les administrations locales font intervenir la question plus vaste de la responsabilisation.

Après avoir examiné les institutions autochtones existant dans différents centres urbains du Canada, nous avons constaté que ces institutions ont en général tout juste de quoi survivre et qu'elles sont constamment obligées de justifier l'utilisation des fonds dont elles disposent. Aucune des organisations examinées ne recevait un financement de base sans condition. Le plus souvent, elles n'ont que les fonds qu'elles reçoivent des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux et, parfois, des administrations municipales pour des projets ou des services spécifiques. Quelques organisations urbaines sont des filiales d'organisations nationales, provinciales ou tribales qui sont souvent elles-mêmes dans une situation financière assez précaire. Les organisations urbaines qui ont une source de revenus entièrement indépendante sont assez rares. Le Native Interagency Council de Thunder Bay, qui survit uniquement au moyen des cotisations de ses membres, constitue néanmoins un exemple de ce type d'organisme.

À l'heure actuelle, la responsabilisation des organisations urbaines est inextricablement liée à leur financement. Ces dernières déploient des efforts considérables pour satisfaire aux obligations contractuelles et autres relativement aux fonds qu'elles reçoivent. On ne peut certes pas considérer que les protocoles établis dans le cas des initiatives existantes sont fondés sur des relations de gouvernement à gouvernement. Les transferts du gouvernement fédéral aux provinces ou des provinces aux municipalités reposent sur le principe que l'ordre de gouvernement qui reçoit les fonds doit veiller à sa probité financière par des vérifications ou d'autres moyens. En revanche, les organisations autochtones sont fréquemment tenues de présenter des rapports financiers détaillés, et ce dans la forme prescrite par l'organisme de financement. Même si les fonds proviennent souvent de gouvernements canadiens, les organisations urbaines s'efforcent de rendre des comptes à la population qu'elles desservent ou aux autres organisations et gouvernements autochtones de qui elles tiennent leurs pouvoirs ou qui autorisent leur travail. Cependant, les protocoles de financement risquent de déplacer l'accent pour le mettre, non sur les comptes à rendre à la communauté, mais sur des procédures qui ne

sont pas adaptées aux sociétés et aux cultures autochtones.

**À notre avis, les gouvernements autochtones urbains doivent être tenus de rendre compte d'abord et avant tout à leurs ressortissants et aux autres gouvernements autochtones avec qui ils peuvent avoir des rapports.**

Ce principe ne signifie pas que les gouvernements autochtones urbains qui sont financés par les gouvernements canadiens ne devront pas assurer la probité de leur gestion financière. Au contraire, il nous oblige à rechercher des façons de concilier les besoins des communautés urbaines, la prestation des services, la défense des droits et les finances. À notre avis, cependant,

**c'est par des protocoles intergouvernementaux, comme ceux qui sont conclus dans le cas des arrangements financiers entre les gouvernement fédéral et provinciaux et entre les provinces et les municipalités au Canada, que devraient être régis les comptes que les gouvernements autochtones urbains seront tenus de rendre aux gouvernements canadiens, s'il y a transfert direct de fonds.**

Il est à prévoir que la modification des régimes de responsabilisation et des protocoles financiers suscitera des interrogations. Selon nous, même si les gouvernements autochtones urbains conservent des rapports fiduciaires avec la Couronne, il est essentiel d'établir des voies de communication plus étroites entre eux et les administrations locales.

**Il est essentiel d'établir des voies de communications entre les institutions autochtones urbaines et les gouvernements canadiens à tous les niveaux afin qu'ils puissent discuter des questions qui les préoccupent mutuellement et pour pouvoir compter sur leur compréhension et leur appui lorsque des initiatives inusitées doivent être prises.**

Nous croyons qu'il y aurait lieu d'examiner la possibilité d'avoir recours à des protocoles officiels dans d'autres domaines que le financement pour assurer des communications régulières entre les gouvernements autochtones urbains et les autres gouvernements. De tels protocoles pourraient préciser la fréquence et le moment des réunions, le type de question devant figurer à l'ordre du jour, et les préparatifs à confier aux diverses parties. Nous sommes conscients que cette façon de procéder est très rigide. Cependant, nous savons d'expérience que des contacts réguliers peuvent mettre les gens dans de bonnes dispositions pour travailler. De plus, si les parties se respectent et se font confiance, il se peut que le besoin de contacts officiels et réguliers diminue graduellement.

Les principes fondamentaux examinés dans la présente partie sont de nature très générale. Le Groupe de travail a conclu, cependant, qu'il était essentiel de s'entendre sur ces notions de base avant de se pencher sur les grandes orientations. Ce sont ces principes qui détermineront les futures orientations de la fonction gouvernementale en milieu urbain.

### **Les dimensions de l'action urbaine**

Il doit maintenant être évident que le Groupe de travail estime que des changements approfondis doivent être apportés à la façon dont les autochtones citadins sont gouvernés au Canada. Ces changements sont nécessaires à l'exercice des droits fondamentaux des autochtones, lequel, à son tour, devrait améliorer les conditions de vie des autochtones citadins et, partant, le tissu social et économique des villes dans lesquelles ils vivent.

Parvenu à ce consensus, le Groupe de travail s'est penché sur une importante question posée par les principes et les modalités des étapes à venir. Il s'agissait de déterminer comment concilier la nécessité d'une intervention immédiate auprès des autochtones qui sont en détresse et les objectifs plus larges que sont l'autodétermination des peuples autochtones et la coexistence paisible/constructive des autochtones avec le reste de la population.

**Nous croyons que le besoin d'apporter des améliorations immédiates à la situation des autochtones qui sont marginalisés dans les centres urbains peut être concilié avec des objectifs plus larges si l'on met l'accent sur trois dimensions de la fonction gouvernementale en milieu urbain : les initiatives spéciales, la cogestion et la création d'institutions autochtones dans un contexte d'autonomie gouvernementale.**

Nous donnons ici notre point de vue concernant les éléments essentiels de chacune de ces initiatives et les relations qui existent entre elles.

Avant de déterminer les futures orientations de la fonction gouvernementale urbaine, il faut la situer dans son contexte le plus large, c.-à-d. la création d'institutions urbaines autochtones dans un cadre d'autonomie gouvernementale — un cadre où il y a un mandat politique et un mandat de service.

**Des institutions autochtones urbaines apparaîtront dans un contexte d'autonomie gouvernementale lorsque les communautés autochtones donneront aux organisations des régions urbaines le mandat spécifique de remplir des fonctions particulières.**

Comme nous l'avons indiqué en parlant de la source du droit à l'autonomie gouvernementale en milieu urbain, ce mandat peut provenir de premières nations, par l'entremise des conseils de tribu ou d'autres organisations régionales, ou d'autres communautés autochtones dont le point de référence est un territoire traditionnel quelque peu éloigné du centre urbain dans lequel vivent leurs membres. Ainsi, les Micmacs, par exemple, pourraient charger des institutions de Halifax de fournir des services à leurs membres vivant dans cette ville et de protéger leurs droits<sup>13</sup>.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est possible aussi d'imaginer des circonstances où une communauté autochtone urbaine «se créerait» sans être particulièrement rattachée à une assise territoriale traditionnelle ou à un concept de nation particulier. Il serait néanmoins possible de mettre sur pied à son intention des institutions gouvernementales urbaines qui s'efforceraient de répondre à ses besoins culturels et d'identité, et qui, de ce fait, refléteraient son droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Dans ces deux cas, une caractéristique essentielle des institutions autochtones urbaines dans un contexte d'autonomie gouvernementale est qu'elles émanent des autochtones eux-mêmes. Les deux autres facteurs qui influenceront sur les étapes à venir pourraient également découler des initiatives ou des cultures autochtones. Cependant, les initiatives spéciales et les programmes de cogestion tentent de répondre aux besoins des autochtones citoyens et poursuivent l'objectif de l'amélioration de l'environnement urbain dans une optique différente. Contrairement à la création d'institutions autochtones, qui est exclusivement motivée par les droits des autochtones et la notion d'autonomie gouvernementale, les initiatives spéciales et les programmes de cogestion se situent dans la zone où les droits des autochtones et l'autonomie gouvernementale recoupent les sphères de responsabilité des autres gouvernements canadiens et la Constitution canadienne. L'envergure de cette zone d'intersection variera probablement selon, entre autres choses, la taille et les caractéristiques de la population autochtone dans un centre donné et la nature des services ou des responsabilités. Le schéma ci-dessous illustre le rapport entre les initiatives spéciales et les programmes de cogestion et la création d'institutions autochtones.

**Figure 1**  
**Initiatives gouvernementales en milieu urbain**  
**Fondements et concepts**

Droits ancestraux/  
Fonction gouvernementale

Gouvernements canadiens/  
Constitution

. Initiatives spéciales  
. Cogestion

. Fonction gouvernementale communautaire  
. Création d'institutions urbaines

Gouvernement autochtone urbain

Sauf pour le fait qu'elles exigent une action commune de la part des autochtones et des non-autochtones, les initiatives spéciales et les programmes de cogestion sont des concepts tout à fait distincts. En un mot,

**Cogestion signifie pour nous la reconnaissance spéciale des autochtones ou leur exemption explicite de la législation des gouvernements canadiens (fédéral, provinciaux/territoriaux et municipalités), qui établit leur droit à l'autonomie dans un domaine particulier.**

Le concept de cogestion ne suppose pas nécessairement la création d'institutions autochtones séparées. On pourrait mettre sur pied des institutions et des services s'adressant à l'ensemble de la population, tout en reconnaissant des zones d'autorité et de responsabilité communes ainsi que des domaines de compétence parallèles.

Nous avons examiné trois façons générales d'établir les structures de cogestion. Ainsi, elles pourraient être créées dans le cadre d'une démarche commune, où la première nation ou la communauté autochtone à l'échelon local donne à des représentants spécifiques le mandat de travailler avec les représentants désignés des autres gouvernements. Cette démarche pourrait, par exemple, être utilisée dans le cas de la gestion d'une forêt communautaire. On pourrait former un comité de gestion comprenant des représentants de la communauté autochtone locale, de la

population autochtone des villes voisines qui s'intéressent à la forêt, de l'administration municipale de ces villes, et du gouvernement provincial/territorial. Ce comité verrait à ce que les intérêts de tous les intervenants sur le plan social, économique, éducatif, récréatif et culturel soient pris en considération.

Deuxième approche de la cogestion, la communauté autochtone et le gouvernement fédéral, les provinces/territoires et/ou les municipalités concluraient des ententes-cadres en vue de mettre sur pied pour la communauté autochtone une initiative spécifique qui serait gérée exclusivement par l'autorité autochtone. Cette autorité serait habilitée à prendre des décisions, sur le plan des orientations et des programmes, concernant la création d'institutions et de services autochtones et la mise en oeuvre d'arrangements conjoints avec les institutions publiques pendant un certain nombre d'années. Par exemple, un ministre provincial/territorial de l'Éducation pourrait conclure une entente-cadre avec les peuples autochtones en vue de créer une autorité autochtone de l'éducation dans un centre urbain particulier. Cette autorité aurait le pouvoir de conclure des ententes avec les autres conseils scolaires de la région pour qu'ils fournissent des programmes ou des services, ou elle pourrait les fournir elle-même. L'entente-cadre comprendrait des dispositions destinées à protéger des intérêts provinciaux particuliers, et elle affirmerait le rôle principal de l'autorité relativement aux besoins et aux intérêts des résidents autochtones de la ville dans le domaine de l'éducation.

Nous notons que les administrations locales au Canada tiennent elles-mêmes leurs pouvoirs des gouvernements provinciaux/territoriaux, ce qui limite leur capacité de les déléguer à leur tour. Par conséquent, cette méthode de cogestion ferait probablement toujours l'objet d'une loi fédérale ou provinciale/territoriale.

La troisième approche de la cogestion consisterait à reconnaître dans une loi les normes et pratiques culturelles distinctes des autochtones. Pareille reconnaissance, qu'elle procède d'une loi fédérale, d'une loi provinciale/territoriale ou d'un règlement municipal, autoriserait explicitement différentes façons de régler une question. À l'échelle municipale, on peut trouver un bon exemple de cette approche dans les règlements anti-tabac. Le tabac joue un rôle primordial dans la vie culturelle des autochtones (cérémonie du foin d'odeur, calumet de paix, etc.) et on pourrait reconnaître cette réalité au moyen d'exemptions particulières. Nous constatons qu'au moins une province, l'Ontario en l'occurrence, a exempté les guérisseurs traditionnels de sa législation concernant les professionnels de la santé. Dans ces deux cas, la

communauté affirmerait la responsabilité qui lui échoit de faire triompher l'esprit de cogestion.

À notre avis, les initiatives de cogestion peuvent prolonger l'autonomie gouvernementale des autochtones. À court terme, elles peuvent offrir à la population en général ainsi qu'aux organismes de la culture dominante une façon plus confortable d'inclure les autochtones dans les décisions et activités qui influent sur les communautés tant autochtones que non autochtones. Nous notons que des initiatives semblables ont déjà été prises dans certaines municipalités. Il importe de souligner, cependant, que les initiatives de cogestion ne seront une réussite que lorsque les autres parties concernées reconnaîtront que la participation des autochtones est essentielle.

Des trois types d'approche que nous venons de décrire, les initiatives spéciales sont peut-être le concept le mieux connu. S'inscrivent dans cette catégorie un grand nombre de «programmes spéciaux» existants qui s'adressent aux autochtones dans les domaines de la formation et de la création d'emplois, l'élaboration de programmes d'études et d'autres ressources axés sur les autochtones dans les écoles urbaines, les services d'aides judiciaires autochtones, etc.

**Les initiatives spéciales sont des mesures intérimaires prises dans le cadre des lois canadiennes et des compétences existantes. Elles s'accompagnent d'une allocation budgétaire affectée en propre.**

Dans certaines circonstances (pas toutes), les initiatives spéciales peuvent constituer une étape préalable essentielle à l'adoption d'approches de cogestion ou à la création d'institutions gouvernementales autochtones dans les centres urbains.

Nous avons déjà examiné les difficultés posées par le financement souvent aléatoire des initiatives spéciales existantes. Une étude de cas portant sur l'établissement d'institutions urbaines à Regina, réalisée à la demande de la Commission, décrit certains des problèmes de base occasionnés par l'obligation de rendre des comptes et le financement des initiatives spéciales dans cette ville, lesquels limitent la capacité de ces institutions de répondre aux besoins des résidents autochtones et de défendre leurs intérêts. L'étude a conclu que les institutions en question étaient essentiellement contrôlées par des gouvernements non autochtones et des organisations non gouvernementales<sup>14</sup>.

À notre avis, les problèmes actuels de rodage ne signifient pas que les initiatives spéciales ne peuvent aider à améliorer la situation des autochtones dans les centres urbains. En fait, elles sont parfois la solution la plus susceptible de donner des résultats immédiats.

Nous croyons cependant que certaines conditions sont essentielles à leur succès. D'abord, les initiatives spéciales doivent être entreprises lorsque la communauté autochtone en fait la demande dans un secteur de services donné. Des initiatives différentes, s'adressant à des communautés autochtones différentes, pourraient donc se dérouler à des moments différents dans le même centre urbain.

La deuxième condition est que les initiatives spéciales qui sont destinées aux autochtones ne soient pas regroupées avec celles qui s'adressent aux groupes ethniques, aux personnes handicapées, etc. Comme nous l'avons déjà indiqué, les initiatives spéciales sont liées aux droits inhérents. De plus, l'expérience nous enseigne que, lorsqu'une initiative spéciale s'adresse à des groupes différents, elle peut occasionner des tensions et des rivalités entre ces groupes.

Si l'on suppose que les initiatives spéciales ont une origine autochtone, il est important que les autochtones eux-mêmes choisissent qui traitera avec leur partenaire local, provincial/territorial ou fédéral. Leur représentant doit provenir de la communauté autochtone, et non des gouvernements non autochtones participants ou de leurs organisations.

Signalons que c'est généralement par voie d'initiatives spéciales que les administrations locales composent avec leur réalité autochtone. En plus des conditions mentionnées ci-dessus, nous croyons que des précautions spéciales s'imposent lorsque les gouvernements locaux entreprennent des initiatives spéciales avec leurs communautés autochtones. Plus précisément, nous croyons qu'il est très important que des liens de communication étroits soient maintenus entre la population autochtone à qui l'initiative est destinée et l'administration locale, afin que les deux parties puissent mieux se comprendre. Dans certains centres, l'établissement d'un comité spécial du conseil municipal, du conseil scolaire ou du conseil d'administration de l'hôpital peut aider à assurer l'accès direct de la communauté autochtone aux administrateurs locaux et aux élus municipaux.

Nous croyons que les différences et les points communs entre ces trois types d'interventions sont clairs. Il reste à savoir comment le tout fonctionnera dans la pratique. Le Groupe de travail n'a pas pu examiner toutes les possibilités. À l'impossible nul n'est tenu! Toutefois, nous avons élaboré quelques brefs scénarios qui illustrent l'évolution possible de chaque genre d'intervention dans différentes circonstances. Ces scénarios tiennent compte des grandes questions liées à la fonction gouvernementale en milieu urbain (structure, ressortissants, finances, etc.), qui sont examinées dans la première partie de notre rapport.

## **De la théorie à la pratique : quelques possibilités**

Lorsque l'on tente de concrétiser les notions d'institutions autochtones, de cogestion et d'initiatives spéciales dans le contexte urbain, il convient d'abord de se poser une question fondamentale : quels services la communauté doit-elle offrir aux autochtones si elle veut leur assurer une qualité de vie satisfaisante, tant dans leurs rapports avec la communauté non autochtone que dans la promotion de leurs cultures et de leurs droits? C'est cet objectif qui, après tout, constitue le point de départ de toute réflexion au sujet de la fonction gouvernementale en milieu urbain.

D'autres travaux de recherche effectués pour la Commission ont contribué à apporter une réponse à cette question. Dans un examen des institutions autochtones qui ont vu le jour dans l'agglomération de Toronto, Obonsawin indique que les autochtones citadins ont deux besoins fondamentaux :

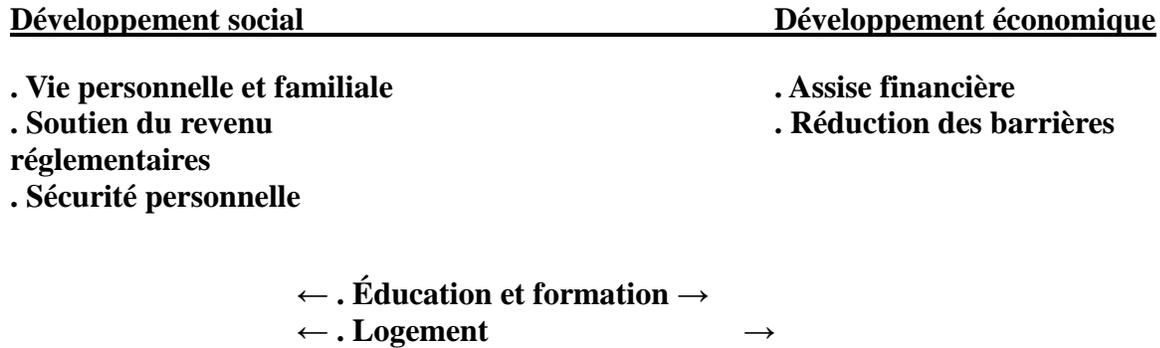
- Des programmes et une infrastructure d'aide sociale qui répondent aux nécessités de la vie et qui aident les autochtones à alléger les effets de la pauvreté et de l'aliénation.
- Des initiatives communautaires propres à favoriser leur intégrité et leur autonomie culturelles<sup>15</sup>.

En ce qui concerne le premier besoin,

**nous croyons que les autochtones citadins pourraient exercer leur autonomie dans deux domaines en particulier : le développement social et le développement économique.**

Le développement social englobe des questions comme la vie personnelle et familiale (y compris la santé) et la sécurité personnelle. Le développement économique comprend la création d'une assise financière pour les autochtones, à titre individuel et collectif, et la réduction des barrières réglementaires, qui peuvent entraver la mise en place d'une économie autochtone dynamique dans les centres urbains. Il existe un certain nombre d'autres domaines clés où des initiatives doivent être prises pour assurer le bien-être social et économique des autochtones citadins, notamment l'éducation, la formation et le logement. La figure 2 illustre le rapport entre ces divers éléments, qui aident à répondre au premier besoin fondamental.

**Figure 2**  
**Domaines prioritaires concernant les besoins sociaux  
des autochtones citadins**



Le besoin d'initiatives communautaires qui favorisent l'intégrité et l'autonomie culturelles des autochtones est relié dans une grande mesure à la question de leur identité culturelle. Les jeunes autochtones constituent un groupe cible important lorsqu'on envisage des initiatives en ce sens.

Ayant cerné ces deux besoins fondamentaux, le Groupe de travail a examiné comment ils pourraient être comblés dans différents contextes urbains, à court et à moyen terme. Nous avons souligné qu'il est important d'intervenir à court et à moyen terme (plutôt qu'à long terme) pour deux raisons. D'abord, les conditions dans lesquelles vivent bien des autochtones citadins et la situation des villes où ils habitent appellent des mesures immédiates. Ensuite, à plus long terme, nous entrevoyons des rapports complexes entre les institutions qui sont mises sur pied pour desservir la population autochtone et les autres gouvernements, tant autochtones que canadiens. Il est très difficile de prévoir la forme que prendront ces rapports et ce travail déborde d'ailleurs le cadre de notre mandat. Par conséquent, nous avons mis l'accent sur les possibilités d'action à court et à moyen terme.

Au début de notre mandat, nous avons convenu qu'il existait au moins quatre contextes de base pour l'exercice de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain. Comme nous l'avons indiqué, ces contextes sont les suivants : les grands centres comptant une population autochtone culturellement diversifiée et dispersée sur l'ensemble du territoire; les grands centres comprenant une population autochtone qui est, du moins en partie, regroupée dans un quartier particulier; les petits centres ayant une population autochtone culturellement homogène; et les petits centres

ayant une population culturellement hétérogène.

Il n'est pas toujours nécessaire de faire ces distinctions. Ainsi,

**nous croyons que des initiatives spéciales destinées aux autochtones peuvent être prises immédiatement dans le cas de presque tous les services, dans tous les centres urbains du Canada. Seulement, ces initiatives devront être prises à la demande des autochtones, et il faudra rendre des comptes à la communauté autochtone à laquelle ces programmes ou services sont destinés.**

Nous croyons donc que le changement passera par la mise sur pied d'initiatives spéciales. C'est un minimum. Il serait cependant possible de faire davantage, comme nous le montrons ci-dessous, dans un examen des institutions gouvernementales autochtones et des initiatives de cogestion pouvant être mises en place dans différents contextes urbains.

#### *Les possibilités d'action dans les grands centres urbains comptant une population autochtone diversifiée et dispersée*

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, nous croyons que des initiatives spéciales pourraient être prises dans le cas de presque tous les services qui sont actuellement fournis par les municipalités, les provinces/territoires ou le gouvernement fédéral. Dans ce contexte urbain particulier, nous estimons que le domaine de la surveillance policière se prêterait à des initiatives spéciales. En effet, à cause de la dispersion et de la diversité de la population autochtone, il pourrait y avoir lieu de commencer par des initiatives destinées à améliorer les relations entre autochtones et policiers.

Nous sommes d'avis que des institutions gouvernementales, créées par les communautés autochtones pour servir leurs populations urbaines, seraient viables et contribueraient utilement à l'objectif que nous poursuivons en milieu urbain. Voici quelques domaines prioritaires où de telles institutions pourraient être établies : l'éducation et la formation (y compris l'enseignement postsecondaire; la santé et l'aide aux familles (y compris les programmes et institutions de santé communautaires, la protection de l'enfance et le soutien du revenu); et l'identité culturelle.

La structure et les formes des institutions gouvernementales autochtones dans ce contexte urbain peuvent varier grandement. Par exemple, un conseil communautaire urbain pourrait être créé si les membres d'une première nation ou d'une communauté particulière croient que la taille de leur population justifie pareille mesure. Ce conseil pourrait, au nom de la première nation ou

de la communauté en question, s'occuper des programmes et des institutions ayant une base urbaine. Les premières nations ou communautés qui ne croient pas que la taille de leur population justifie la création d'un conseil communautaire pourraient négocier des ententes réciproques avec des institutions établies pour qu'elles fournissent des services à leurs membres. La même pratique pourrait être suivie par les communautés qui désirent respecter la sphère de compétence traditionnelle d'un autre groupe sur le territoire actuellement occupé par une agglomération particulière.

Il est concevable également que le regroupement d'une population autochtone au sein d'une grande agglomération donne lieu à un conseil communautaire «portes ouvertes». Un tel conseil aurait d'entrée de jeu une base urbaine plutôt que des liens avec une communauté traditionnelle. Une fois établi, il pourrait assumer la responsabilité de certaines fonctions. De plus, on pourrait créer plusieurs conseils et les charger de remplir différentes fonctions. Au fil des ans, ces conseils pourraient renforcer leurs liens avec les communautés traditionnelles. Un système de portefeuilles pourrait être établi à cette fin, selon lequel les membres du conseil provenant d'une première nation ou d'une communauté particulière seraient responsables de la liaison avec cette communauté. À mesure que ces liens se renforceraient, les membres de diverses communautés vivant à l'extérieur de la ville pourraient se prévaloir des programmes et institutions que le conseil a établis. Ils pourraient par exemple venir en ville pour profiter des programmes d'éducation spécialisés et retourner dans leur communauté une fois leurs études terminées. Dans ce contexte, cependant, le conseil serait davantage un organisme de service qu'une véritable institution gouvernementale.

Nous croyons également qu'il existe, dans ce cadre urbain, des domaines qu'il conviendrait de gérer conjointement. Les sphères de compétence et de responsabilité suivantes comptent parmi celles qui se prêteraient le mieux à une approche commune : la gestion des institutions d'enseignement technique ou professionnel, où une masse critique d'étudiants et d'enseignants est nécessaire; la gestion des établissements de soins actifs; et la réglementation du commerce.

Il existe des différences évidentes entre les domaines précités. Les deux premiers exigeraient la cogestion des institutions. Dans ce contexte, le modèle de cogestion supposerait la coexistence d'autorités autochtones et non autochtones et la prestation de services mixtes aux autochtones. Par exemple, dans un établissement de soins actifs, des guérisseurs traditionnels et

des travailleurs communautaires pourraient être chargés par leur communauté de gérer les aspects spirituels et traditionnels des soins prodigués aux patients et de divers services fournis à leurs familles. Cela pourrait se faire en collaboration avec d'autres fournisseurs de soins de santé, qui pourraient être non autochtones et qui seraient comptables envers le conseil d'administration de l'institution.

Des représentants désignés de la communauté autochtone pourraient siéger à ce conseil. Nous ne croyons pas, cependant, que cela soit essentiel. Pour que cette approche soit un succès, il faudrait que les éléments autochtones de l'institution soient comptables envers la communauté autochtone et que les gouvernements autochtones et non autochtones s'engagent à assurer la bonne marche des arrangements qui sont faits.

La cogestion du commerce, pour sa part, implique des sphères de compétence séparées mais égales. Il n'est pas absolument essentiel que des mécanismes parallèles soient mis en place pour régir des questions comme les pratiques de construction. Il faut par contre que les autorités autochtones et non autochtones chargées de la réglementation s'entendent sur les domaines où des normes minimales doivent être établies et sur la teneur de ces normes.

Lorsqu'il s'est penché sur la question de la cogestion du commerce, le Groupe de travail s'est concentré sur un domaine précis qui pouvait apporter une contribution appréciable au développement social et économique des autochtones en milieu urbain. Bien des autochtones citadins ont du talent pour la construction. Toutefois, leur capacité de se trouver un emploi dans ce domaine est limitée parce qu'ils n'ont pas les titres nécessaires pour obtenir un brevet d'entrepreneur ou un emploi syndiqué. Supprimer ces entraves afin de permettre aux autochtones de travailler à des projets de construction pour d'autres autochtones ou pour des institutions autochtones pourrait améliorer les conditions socio-économiques de la communauté autochtone et la qualité du tissu urbain en général.

Il serait toujours nécessaire de réglementer les projets de construction pour assurer la sécurité du public, mais l'accent serait mis sur le travail effectué plutôt que sur les titres des travailleurs. Cela donnerait aux organismes autochtones des centres urbains l'occasion de participer à des initiatives de cogestion dans ce secteur. Leurs relations avec les administrations locales (concernant des questions comme les permis de construction, les inspections, les cartes de compétence, etc.) et les gouvernements provinciaux/territoriaux (concernant la réglementation des métiers de la construction) viseraient l'établissement de normes de base communes.

En résumé,

**nous croyons que l'établissement de gouvernements autochtones et d'initiatives de cogestion présenterait des avantages appréciables dans les grands centres urbains comptant une population autochtone diversifiée et dispersée. Une initiative spéciale qui pourrait être prioritaire dans de tels centres viserait l'amélioration des relations entre autochtones et forces policières.**

*Les possibilités d'action dans les grands centres urbains où la population autochtone est regroupée*

Comme nous l'avons déjà indiqué, le regroupement de la population autochtone dans les grands centres urbains peut prendre deux formes différentes. La première est celle d'une réserve qui est établie en vertu d'un traité ou d'une entente semblable conclue entre la Couronne et une nation autochtone. La *Loi sur les Indiens* comprend de nombreuses dispositions sur les «terres réservées pour les Indiens» dans ce contexte.

Le Groupe de travail a cherché à en connaître davantage sur les arrangements qui existent entre certaines réserves urbaines et les administrations locales. Ils sont de plusieurs types. En particulier, nous avons noté l'existence d'arrangements contractuels concernant le partage et la gestion des services aux propriétés, comme les services d'eau et d'égouts, et quelques initiatives communes liées aux installations socio-récréatives, comme les parcs et les terrains de jeu. Nous savons également que des initiatives ont été prises en vue d'établir de nouvelles réserves urbaines, notamment dans certaines villes des Prairies comme Regina et Prince Albert. Nous croyons comprendre que ces réserves ont été créées essentiellement pour favoriser le développement économique des premières nations.

Le Groupe de travail s'est borné à décrire un état de fait, ne voulant pas émettre de jugement quant au bien-fondé d'arrangements gouvernementaux particuliers qui ont été conclus à l'égard de réserves urbaines nouvelles ou existantes. À l'évidence, cependant, les relations intergouvernementales entre chaque réserve et les administrations locales de la région sont très importantes.

Le deuxième type de regroupement géographique est beaucoup moins rigide. Il découle de la volonté individuelle des autochtones concernés ou des pressions économiques ou sociales qui les portent à s'installer dans tel ou tel quartier. Ici les autochtones, qui proviennent parfois de

régions et de cultures différentes, constituent une partie importante sinon la plus grande partie de la population locale.

therapy or other forms of counselling, the fundamental basis of our oppression, and the need for radical socio-economic change, remains obscured.

## **THE DEVELOPMENT OF METIS CHILD AND FAMILY SERVICES**

As outlined in the introduction to this chapter, we will review only the circumstances surrounding the initial efforts to develop a service capacity in the area of child and family services, rather than the entire experience. Our purpose, as explained previously, is to draw attention to the ways in which the policies and practices of government have undermined the efforts of Aboriginal people to take responsibility for the well-being of their communities within the context of self-government.

In the early part of 1982, investigations undertaken by Dakota Ojibway Child and Family Services uncovered information regarding the high numbers of First Nation and Metis children routinely placed for adoption in the United States. At this point, the Manitoba Metis Federation (MMF) decided that the issue of child welfare should become a central component of their political agenda. They decided to take action to stop the loss of children from their communities, and to develop a capacity within Metis communities to meet the needs of children and families within the context of Metis culture.

The MMF was part of a successful lobby action that resulted in the provincial government enacting a moratorium on the further placement of First Nations and Metis children in foster and adoptive homes out of province. Following the implementation of the moratorium, the province contracted with Judge Kimelman to conduct a review into the adoption and placement practices of child welfare agencies. The MMF was successful in convincing the provincial government to expand the terms of reference of the commission to include Metis children in addition to First Nation children. The MMF was also successful in securing representation on the commission's advisory committee, along with First Nation representatives.

In May of 1982, the MMF prepared and presented a position paper to the Kimelman commission calling for the development of locally controlled child welfare services to Metis children and families. Throughout the summer of 1982, the MMF negotiated with the provincial government for funding to undertake community consultations, and to develop a model for local control of child welfare services.

In September 1992, the province provided a grant that enabled the MMF to hire one staff person. Shortly after this program was implemented, the MMF was approached by the Director of Child Welfare, Province of Manitoba, with a proposal to develop a demonstration project within the Dauphin region that could form the basis for the development of locally controlled services in Metis communities throughout the province. This proposal was acceptable to the MMF, and a consultation process was carried out in the MMF's Dauphin Region throughout the winter of 1982-83.

Concurrently with the development of this rural demonstration project, discussions were initiated with a number of urban Aboriginal organizations for the purpose of developing a coordinated response to the development of control over child welfare services to urban First Nations and Metis families. The Winnipeg Coalition on Native Child Welfare was established in the fall of 1982 as a result of these discussions. From the outset, the MMF advocated for the development of fully mandated Aboriginal controlled child and family services in Winnipeg.

As the different Aboriginal constituencies began to organize in response to child welfare issues, the NDP government of Premier Pawley implemented a process designed to restructure the child welfare system. A "Review, Planning and Implementation Committee" was established with a mandate to review the structures and distribution of resources among the eight major child welfare agencies and institutions in the province. Requests from the MMF and the Coalition for some type of representation or involvement with the Committee were not accommodated. As an additional initiative, the provincial government established a legislative review committee to consider amendments to the Child Welfare Act of Manitoba; requests from the MMF for representation/involvement were not accommodated.

Following the consultations in the Dauphin Region, in March 1983, the MMF prepared and presented a proposal to the provincial Department of Community Services regarding the development of services to Metis children and families. The intent of the proposal was the establishment of a comprehensive child and family support program in the Metis communities within the Dauphin Region with a view to reducing the numbers of children in the care of the provincial government's child and family service department. The proposed program focused on the development and delivery of a range of preventive, developmental and non-statutory family

support services currently absent in the provincial delivery system.

The provincial response to this proposal was that preventive services should not be separated from protection services, and that service development should somehow mesh with the provincial planning process. Although the MMF pointed out that they had made every effort to "mesh with the provincial planning process" but their participation had been rejected, the department maintained its position. The province also stated that they were not prepared to support any initiative that had as its goal the development of additional child caring agencies. Additionally, the MMF was advised that the proposal could not be addressed until the MMF successfully negotiated a bilateral master agreement with the Province of Manitoba.

In response to the province's insistence on a master agreement, in May 1983, the MMF submitted a "Memorandum of Undertaking" outlining the general principles by which the MMF and the provincial government would work together to develop locally controlled services for Metis people in Manitoba. The province's response to this proposal was to take the position that it could not be considered until the Department of Community Services submitted a plan outlining the nature and scope of new service development.

Immediately following this, the MMF was advised that the Thompson Region of the Department of Community Services had submitted a proposal to establish a "deployed workers" project in four Metis communities served by their agency. The intent of this proposal was to hire and train, through the provincial government's training agency (New Careers), four Metis people from selected Metis communities to deliver statutory child welfare services to their communities under the authority of the regional offices of the Department of Community Services. the MMF was invited to discuss the merits of this proposal with the department over the summer of 1983.

In September 1983, the MMF reached an agreement with the Department of Community Services to establish demonstration projects in the Dauphin and Thompson Regions, essentially along the lines proposed by the Thompson agency. Although this was not their preferred model, they felt compelled to begin a process that would result in the development of culturally appropriate services and resources in at least some Metis communities.

Under this project, the Department would sponsor a two year New Careers training program for child and family service workers from eight Metis communities; the MMF would be involved in all aspects of the training program including trainee selection, curriculum design and program monitoring. The Department agreed to freeze professional positions within their regions to permit the hiring of these trainees upon completion of the training. The workers would be deployed in their own communities.

It was agreed that the MMF would establish local child welfare committees in each of the participating communities, and that these committees would be responsible for planning for children and families from their communities. The MMF would be funded to hire two committee training and support workers who would work out of the MMF's regional offices, and who would function as a resource to the local child welfare committees. Trainee selection was completed in February 1984, and the two year training program began in April 1984.

We will conclude our review of the development of Metis child and family services at this point, as discussed in the beginning of this section of the chapter, by noting that the Metis child and family services that were developed through the process outlined above, failed to achieve the original objectives of the Metis community. The essential point we have tried to make through this review is that, although the Metis people, through their political organization - the Manitoba Metis Federation - was committed to taking control over the problems which plague their communities, the provincial government was not prepared to accommodate this action. As a result, the circumstances of Metis children and families, relative to the child protection system, have remained essentially unchanged. The responsibility for this situation must rest with the provincial government.

The Manitoba Metis Federation continues to face an uphill battle in their attempts to establish the legitimacy of their role with respect to the provincial government, and the mainstream child and family service system. Notwithstanding that the distinct status of Metis people is defined in the Manitoba Act 1870 and in Section 35(1) of the Canada Act 1982, and that they have unique needs, as a function of their history, cultures, values, beliefs, family structures, linguistic backgrounds and socio-economic conditions, that must be reflected in program and service design and delivery, the Metis have been unable to convince governments to

extend the same level of support for institutional development as that provided to First Nations.

As a result of the positions taken by the provincial government, the mainstream child and family service agencies, who provide child welfare services to Metis communities, have likewise been reluctant to enter into arrangements with Metis communities and organizations. As a result, the services provided to Metis children and families tends to be culturally inappropriate and ineffective.

It is our view that the failure of governments to respond adequately to the needs of Metis children, families and communities, is unconscionable and must be corrected.

## **THE DEVELOPMENT OF CHILD AND FAMILY SERVICES IN THE ABORIGINAL COMMUNITY OF WINNIPEG**

The Aboriginal child welfare movement began in Winnipeg in May 1982 following the death of an Aboriginal child in a non-Aboriginal foster home under the care of the Children's Aid Society of Winnipeg. Native Family Services was established by a group of Aboriginal women in the city to stop the loss of Aboriginal children and the destruction of Aboriginal families. It was organized as an alternative to the mainstream child welfare system, and was designed to prevent children coming into care by supporting families in crisis.

Throughout its first year of operation, Native Family Services had one full-time staff person seconded from the Native Ministry of the Anglican Church and one part-time student from the School of Social Work, University of Manitoba. This student had been the impetus for this development in her earlier capacity as the Executive Director of the Native Women's Transition Centre. She became involved in this issue because the mother of the child who had died in care was a resident at the Transition Centre at the time. In its second year of operation, Native Family Services operated with a small grant from the Department of Community Services, Government of Manitoba.

The Winnipeg Coalition on Native Child Welfare was established in October 1982, following discussions with other urban organizations and service agencies who were concerned with the impact of the mainstream child welfare system. The founding organizations were the Native Family Services, the Manitoba Metis Federation, the Native Women's Transition Centre, the Metis Women's Association, the Native Women's Society, Anishinabe R.E.S.P.E.C.T., the Indian Family Centre and the Community Education Development Association (CEDA).

The Winnipeg Coalition on Native Child Welfare was established because it was felt that a coordinated approach to the issue would be more effective than isolated actions. The primary purposes of the Coalition were to identify the services and resources necessary to support Aboriginal families, to support Native Family Services as an alternative to the mainstream child welfare system, and to lobby for the establishment of mandated Aboriginal controlled child and family services in the city of Winnipeg. For the first year of operation, the Coalition did not have

any staff; in the second year, with funding from the Core Area Initiative, the Coalition opened a small office in the north end of Winnipeg staffed with a coordinator and a secretary.

In response to the emerging urban Aboriginal child welfare movement, the Government of Manitoba, through the Department of Community Services, established the Review, Planning and Implementation Committee. The mandate of the Committee was to review the structure and distribution of resources among the eight major child welfare institutions in the province, including the Children's Aid Society of Winnipeg. Requests from the Coalition for representation on this committee were not accommodated by the provincial government.

In December 1982, the Coalition held a planning session to determine which strategy would be most effective in achieving the goals that the group had set for itself. The four potential strategies that were identified were: (1) to lobby for the establishment of a fully mandated Aboriginal child welfare agency; (2) to lobby for the establishment of a non-mandated Aboriginal child and family support agency; (3) to lobby for reforms to the existing child welfare system; and (4) to strengthen the Coalition's capacity to address the issue through the acquisition of financial resources. Because all of the members were fully employed, most in organizations not directly related to child welfare, and because the struggle was likely to be a lengthy one, the Coalition decided to focus initially on capacity-building. No decision was made at that time as to whether a mandated or non-mandated services was the best option.

In April 1983, the Coalition began to plan strategies to have Aboriginal people elected to the board of directors of the Children's Aid Society at their annual meeting in May. Prior to the meeting, the Coalition met with their nominating committee to request a minimum of sixteen (16) positions out of their thirty-two member (32) board. The nominating committee's offer of seven (7) seats were declined in favour of an action against the Society. On the day of their annual meeting, the Coalition chartered a transit bus and delivered more than two hundred (200) people to the meeting. As the invited guests lunched on the meal catered by the International Inn, and listened to the speakers, the bus people ate bag lunches. When given an opportunity to address the meeting, one of the founding members of Native Family Services, denounced the policies and practices of the agency, on behalf of the group.

Following the action against the Children's Aid Society, Native Family Services petitioned the provincial government to mandate and fund their agency to deliver child welfare services to Aboriginal people in the city of Winnipeg. This request was subsequently denied by the Minister responsible for Community Services.

In September 1983, on the basis of earlier recommendations to decentralize services, the provincial Review, Planning and Implementation Committee recommended that the Children's Aid Society of Winnipeg be disbanded, and that child welfare services be reorganized into six regional agencies. The Coalition took the position that the restructuring of child welfare services in Winnipeg must facilitate the creation of an Aboriginal child and family service agency.

In negotiations with the provincial government, the Minister of Community Services offered to use the authority given to him through Bill 107 to appoint a majority of Aboriginal people to the board of directors of the core area agency. The Coalition was assured that these appointments would be made on the basis of recommendations from Aboriginal organizations in the city. There was an assurance that a series of inter-agency agreements would be put into place in respect of Aboriginal children and families living outside of the boundaries of the core area agency. Additionally, the urban Aboriginal community would be given full control of a resource centre in each region with a significant Aboriginal population and caseload. On the basis of these agreements, the Coalition agreed not to oppose the regionalization of child and family services.

In October 1983, the provincial government removed the board of directors of the Children's Aid Society of Winnipeg, and replaced it with an interim board, which included representatives from the Coalition and Native Family Services. In a major cabinet shuffle in November '83, Muriel Smith replaced Len Evans as Minister of Community Services. In December '83, the new Minister contracted with the Social Planning Council of Winnipeg to make recommendations regarding the board structure of the new regional agencies. The Coalition was advised that this came about because of the lobby activities of the "old boys network" - the board members and staff of the affected child welfare agencies and institutions, and the Manitoba Association of Social Workers, many of whom were personal friends of the new Minister. The Coalition soon discovered that the intent of the structure proposed by the Social Planning Council was to prevent any group from gaining or maintaining control of any of the new agency boards.

As a result of this new twist in the process, the Coalition took a public position against regionalization, and resumed negotiations with the provincial government for the development of an Aboriginal agency. In January 1984, a working group was established representative of the Coalition, Native Family Services, the Government of Manitoba and the School of Social Work. In March '84, the working group finalized a proposal for the development of an Aboriginal child and family support agency. This agency would not be mandated under provincial legislation as a child caring agency, but would operate independently, and in conjunction with the regional agencies. It would provide a range of services including community development, support to families at risk or in crisis, and advocacy for children in care. The provincial government offered an initial funding base of \$1 million, and promises of additional program funding in the future.

The establishment of such an agency was seen as a way of dealing with the immediate need for services in the urban Aboriginal community, and of providing a focal point for community organization. It would give the urban Aboriginal community an opportunity to become involved in the delivery of services to children and families, and opportunities to become involved in the process of defining urban Aboriginal child welfare services, and to undertake community development around the needs of children and families.

The child and family support model was considered acceptable to the Coalition as a way of dealing with immediate needs, and as a way of developing a service base within the city. However, the Coalition qualified its support for the model by requiring that the Province agree to a process to deal with the issue of a legal mandate over the longer term. The position was taken that service development must be paralleled by a political process to define the terms and conditions under which a fully mandated Aboriginal child and family service agency would be established in the city of Winnipeg. Such a process was seen to be consistent with the emerging directions in the constitutional process.

The decision to establish a non-mandated family support rather than a fully mandated child protection agency was also driven by the perspectives relative to the reasons for the over-representation of Aboriginal children in the child welfare system. The Coalition was fairly evenly split between those members who believed that the high rate of apprehensions of

Aboriginal children was the result of racism on the part of non-Aboriginal social workers, and those members who believed that, because of the impact of colonization, there were very real child protection problems in Aboriginal communities that would not disappear simply because we now had control of the child welfare system.

This latter group believed that a mandated Aboriginal agency would find itself in the same position as a non-Aboriginal agency relative to the protection of children, and that this legal mandate would be counter-productive in attempting to gain the confidence of Aboriginal parents experiencing difficulties in parenting. It was felt that, because of negative history of Aboriginal involvement with the child welfare system, Aboriginal parents would be reluctant to be completely candid about relationships within their families when dealing with any agency that had the power to apprehend their children. This group felt, therefore, that the agency should be established without a child protection mandate on the basis that preventive, developmental and supportive services would be more effective than a child protection mandate in reducing the numbers of children in care.

The acceptance of the child and family support model for the Aboriginal agency completed the split between the Coalition, on the one hand, and the Native Family Services and the Manitoba Metis Federation on the other. The MMF and the Native Family Services withdrew their support for the process, and withdrew from the Coalition. The Manitoba Metis Federation began an independent lobby for the development of Metis controlled services on a province wide basis, including separate Metis services in the city of Winnipeg. The remaining Coalition members who supported this model proceeded to develop the agency.

The Coalition and the Indian and Metis Friendship Centre of Winnipeg created an election committee, and sponsored a community election in September 1984. Two hundred and eighteen members of the Aboriginal community of Winnipeg participated in the election of the first twelve member board of directors for the new agency. Following the election, the new board determined the name for the agency, its goals and objectives and the initial range of services it would provide. The Ma Mawi Wi Chi Itata Centre was incorporated in October 1984, under the Corporations Act of Manitoba, as a corporation without share capital, with the following goals and objectives:

- 1) To establish and maintain a resource centre in the city of Winnipeg to provide support programs to Native families designed to encourage and promote the maintenance of the family unit in the community;
- 2) To promote Native culture as a basis for developing and providing programs and services as well as providing opportunities for developing Native cultural awareness within the community as a whole;
- 3) To promote and facilitate Native community involvement in the development and provision of services to families;
- 4) To develop and maintain preventive services for Native children and families;
- 5) To act as an advocate on behalf of Native children and families involved with or receiving services from child welfare agencies;
- 6) To work cooperatively with all family service agencies in Manitoba in the development of programs and the delivery of services that are in keeping with these goals and objectives; and
- 7) To develop a standard of service that protects the rights of the individual to self-determination.

The name that was chosen for the agency - the Ma Mawi Wi Chi Itata Centre - is an Ojibway word meaning "we all work together to help one another". This name was chosen because it reflected the essence of a true helping relationship based upon reciprocity: everyone at some point in our lives need help in dealing with the many problems that arise in living and raising children in an urban environment, and we all have the capacity to help others in return. This concept was intended to eliminate the overly professionalised approach of mainstream child welfare agencies which had not proved useful in working with Aboriginal parents.

The philosophy of the Centre was also grounded in the recognition of the extended family systems and networks within the urban Aboriginal community, and reflected the belief that children are not the private property and sole responsibility of individual parents. The Centre was based upon the belief that the responsibility for the care, protection and nurturance of children was the collective responsibility of the Aboriginal community. The Centre was developed as the institutional vehicle for the exercise of the community's collective responsibility for the well-being of children.

The underlying foundation for the agency's policies and practices was the belief in the collective responsibility of the community, and in the recognition of the need for social, economic and political solutions to the conditions of the urban Aboriginal community. One of the first tasks of the agency was the articulation of a family support model that would attempt to meet needs in a holistic and culturally appropriate fashion - a model that would strive to achieve a balance between the therapeutic and clinical approach, on the one hand, and the socio-economic/community development approach, on the other.

The need for clinical services was recognized to ensure the safety of children, but it was also believed that such an approach must be paralled with efforts to promote broader socio-economic change within the urban Aboriginal community. The family support model was based upon the extended family system, community responsibility and the importance of culture, and included crisis intervention, clinical services, including play therapy for children, preventive and developmental services for children, youth and families, advocacy, community resource development, and family economic support services.

## THE IMPACT OF THE REORGANIZATION OF CHILD AND FAMILY SERVICES IN WINNIPEG

In this section, we will discuss our view that the provincial government's refusal to establish fully mandated Aboriginal controlled services in the city of Winnipeg, and its failure to abandon service models that have clearly failed, are responsible for the failure to meet the challenge of overcoming the continuing high rate of child apprehensions, wardship and institutional care within the urban Aboriginal community.

It is our view that the experience of child welfare reform in the city of Winnipeg, as reflected in the regionalization and subsequent recentralization of services, should be taken as a case study of what ought not to be done to respond to the over-involvement of urban Aboriginal children in the mainstream child and family service system.

As discussed in t)s pour comprendre le point de vue de chacun sur ce qui peut, et ce qui doit, être fait en milieu urbain. Nos recommandations s'inspirent de ce qui existe déjà. Nous croyons cependant qu'elles pourraient permettre de faire un grand pas en avant.

### Notes

1. Commission royale sur les peuples autochtones, *Les peuples autochtones vivant en milieu urbain*, Rapport de la Table ronde nationale sur les préoccupations des populations urbaines autochtones (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1993), pp. 9 et 10.
2. Commission royale sur les peuples autochtones, «Urban Perspectives: Policy Directions Paper» (8 décembre 1994), p. 15.
3. «Urban Perspectives», cf. note 2, pp. 16-33.
4. On peut trouver plus de renseignements sur le point de vue des municipalités concernant la fonction gouvernementale en milieu urbain dans le mémoire présenté à la Commission par la Fédération canadienne des municipalités.
5. Voir, par exemple, Raymond Breton et Gail Grant Akian, *Urban Institutions and People of Indian Ancestry* (Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1978); Raymond Breton et Gail Grant (dir.) *The Dynamics of Government Programs for Urban Indians in the Prairie Provinces* (Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1984); W.T. Stanbury, *Success and Failure: Indians in Urban Society* (Vancouver, University of British Columbia Press, 1975).
6. Nous utilisons le terme «nation» pour désigner les autochtones qui ont une assise

territoriale, une langue traditionnelle, un sens de l'histoire, etc. Il y a de nombreuses nations autochtones au Canada. Les Inuit, eux, se considèrent comme un peuple en raison de leur histoire et de leur cohésion sociale. C'est pourquoi nous employons les termes «nation» et «peuple» comme des synonymes.

7. Il est à noter que, même dans les centres où il existe une réserve ou une colonie d'autochtones, on retrouve également des autochtones qui sont dispersés dans l'ensemble de la région. Par exemple, bien des autochtones qui ne sont ni Musqueam ni Squamish vivent dans la région de Vancouver.
8. Voir, par exemple, Commission royale sur les peuples autochtones, *Partenaires au sein de la Confédération* (Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1993).
9. En 1988, les Sechelt de Colombie-Britannique ont accédé à une forme d'autonomie gouvernementale grâce à l'adoption de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* (Canada) et de la *Sechelt Indian Government District Enabling Act* (Colombie-Britannique). La bande elle-même a adopté la *Sechelt Band Constitution*.
10. Il est également question de la protection de l'enfance à l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*.
11. La Fédération canadienne des municipalités, en collaboration avec l'Association canadienne des administrateurs municipaux, «Municipalities and Aboriginal Peoples in Canada», mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones, le 31 août 1993.
12. Nous notons que, dans certaines ententes de service, il est prévu que des membres de la bande seront embauchés pour fournir le service.
13. Il est important de reconnaître que des villes sont situées sur les territoires traditionnels des autochtones, ce qui est à la source de nombreuses revendications foncières. Il n'en demeure pas moins que l'expansion des villes a forcé les autochtones à délaisser les territoires qu'ils occupaient depuis des temps immémoriaux pour s'installer dans des communautés dites traditionnelles. Les réserves sont un exemple de ces communautés «traditionnelles» artificielles.
14. Anaquod Traders International Inc. «Urban Institutional Development Case Study — Regina», avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones (1993), pp. 12-13.
15. Obonsawin-Irwin Consulting Inc. *The Emergence of Aboriginal Institutions in Metropolitan Toronto* (Brantford, 1993), pp. 23-24.
16. Patrick Apikan. *Financing Aboriginal Government Regimes in Canadian Cities* (Ottawa, Conseil national des autochtones du Canada, 1993).

**Annexe 1**  
**Groupe de travail sur la fonction gouvernementale**  
**en milieu urbain**

*Composition du Groupe*

Richard Frost Commissaire en chef, Ville de Winnipeg

Lonnie Hindle Chef héréditaire de la première nation des Gitksans. Il possède sa propre entreprise à Qualicum (C.-B.).

Rhoda Innuksuk Ancienne présidente de l'Inuit Tapirisat du Canada. Elle travaille actuellement auprès de la jeunesse inuit. Dans le Sud, elle demeure à Ottawa.

Norma Kassi Gwich'in originaire d'Old Crow (Yukon). Elle demeure actuellement à Whitehorse.

Jean Knockwood Micmaque d'Indian Brook (Nouvelle-Écosse). Elle termine actuellement ses études supérieures à l'Université Dalhousie.

Mark LeClair Métis membre du Ralliement national des Métis. Il habite Ottawa.

Sylvia Maracle Mohawk, membre du clan du Loup. Elle est directrice exécutive de l'Ontario Federation of Indian Friendship Centres.

Ann Noonan Ojibwa-Crie. Elle est consultante à Ottawa.

Dale Richmond Président-directeur général du Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario. Lorsqu'il s'est joint au Groupe de travail, il était directeur général de la Municipality of Metropolitan Toronto.

John Robison Directeur de projet et coprésident du New Brunswick Local Government Review Panel. Lorsque le Groupe de travail a entamé ses délibérations, il était gestionnaire municipal à Fredericton (Nouveau-Brunswick).

Don Worme Membre de la première nation des Kawacatoose. Il pratique le droit en Saskatchewan.