

Cadre de référence

Accessibilité aux services en
milieu urbain pour les
Autochtones

Tables locales et centrale

Mis à jour : août 2017

CONTEXTE

Les événements survenus à Val-d'Or en octobre 2015 ont provoqué, dans plusieurs régions du Québec, de vives réactions au sein des milieux autochtones. De nombreuses personnes, principalement des femmes, ont senti le besoin de se confier non pas uniquement sur des situations semblables à celles de Val-d'Or, mais globalement sur les injustices, les blessures passées ou présentes.

Pour répondre aux besoins immédiats, le Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) s'est engagé à financer un poste d'intervenant psychosocial au sein des centres d'amitié autochtones situés dans des villes où ces problématiques semblent les plus criantes. Qui plus est, le *Plan économique du Québec* de mars 2016 prévoit une contribution financière de 5 millions de dollars pour les cinq prochaines années afin de mieux répondre aux besoins des organismes communautaires offrant des services aux Autochtones en milieu urbain et des investissements de 3,9 millions de dollars afin d'améliorer les infrastructures de ces organismes, ainsi que pour élargir leur présence dans les municipalités où les besoins le justifient.

Afin de favoriser l'émergence d'initiatives structurantes au regard des enjeux mis en lumière par les événements ayant eu lieu à Val-d'Or, le gouvernement du Québec s'est par ailleurs engagé à mettre sur pied une initiative intersectorielle de concertation et de coordination des services à l'intention des Autochtones en milieu urbain. Cette initiative doit notamment s'appuyer sur une participation, à l'échelle locale, des centres d'amitié autochtones.

Depuis leur création, les centres d'amitié autochtones (CAA) offrent des services culturellement pertinents et sécurisants aux Autochtones dans les villes qui, généralement, hésitent à faire appel aux services du réseau québécois¹. De nombreuses raisons historiques expliquent cette difficulté, dont la méfiance à l'égard des institutions et de mauvaises expériences perçues comme du racisme et la discrimination.

Ainsi, afin d'évaluer à plus long terme les besoins de certaines régions, de favoriser la concertation entre les différents acteurs et d'améliorer l'offre de services, les partenaires ont décidé de mettre sur pied des *Tables d'accessibilité aux services en milieu urbain pour les Autochtones*. Ces tables permettent de réunir à court terme les partenaires régionaux et locaux en vue d'améliorer et de faciliter les collaborations et la complémentarité des services. Il fut également convenu que les tables locales seraient chapeautées par une Table centrale de coordination.

¹ **Culturellement pertinente** : L'approche culturellement pertinente passe en premier lieu par une compréhension véritable par les intervenants des contextes historiques, légaux, politiques, économiques et sociaux dans lesquels se trouvent les Autochtones. Ensuite, cette compréhension doit être retenue pour saisir les effets qu'elle a sur un individu dans toute sa spécificité. En somme, les stratégies déployées doivent tenir compte à la fois de l'individu, du contexte dans lequel il se trouve et des manières par lesquelles ce contexte affecte l'individu qui demande du soutien, de l'aide ou des conseils (RCAAQ, 2014). **Sécurisation culturelle** : La démarche de sécurisation culturelle consiste à bâtir la confiance avec les personnes autochtones et reconnaître le rôle des conditions socioéconomiques, de l'histoire et de la politique en matière de prestation des services. La sécurisation culturelle exige la reconnaissance que nous sommes tous porteurs de culture. Cette approche s'appuie sur une participation respectueuse ainsi qu'une compréhension du déséquilibre du pouvoir inhérent à la prestation des services, de la discrimination institutionnelle et la nécessité de rectifier ces iniquités en apportant des changements dans le système (RCAAQ, 2014). Pour plus détails sur la démarche de la sécurisation culturelle, consultez l'annexe I.

Dans un premier temps, les villes de La Tuque, Trois-Rivières, Sept-Îles, Maniwaki et Val-d'Or ont été désignées, notamment en raison de la présence importante d'Autochtones sur leur territoire.

Dans un deuxième temps, il a été convenu d'élargir la démarche à la ville de Montréal. Conséquemment, la Table centrale a confié, en janvier 2017, au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud de l'Île-de-Montréal (CIUSSS Centre-Sud), le mandat de mettre sur pied une *Table locale d'accessibilité aux services de santé et services sociaux à Montréal*.

RAPPEL DES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN MATIÈRE D'AFFAIRES AUTOCHTONES

INCLUSION VS INTÉGRATION

Dans la prise en compte des besoins, les Autochtones doivent être distingués des autres clientèles, comme les minorités ethnoculturelles, les femmes ou les personnes handicapées. À la différence de ces groupes, les liens qui unissent les Autochtones vont bien au-delà d'une solidarité fondée sur un nombre restreint de caractéristiques communes. En effet, les Autochtones formaient, bien avant l'arrivée des Européens, et forment toujours des collectivités organisées reconnues comme « peuples » ayant des droits collectifs nécessaires au maintien et au développement de leur identité à l'article 35 de la *Constitution canadienne*.

Au Québec, l'Assemblée nationale a reconnu l'existence de 11 nations autochtones distinctes sur son territoire en adoptant les résolutions de 1985 et de 1989 (cette dernière résolution reconnaît une onzième nation, soit la nation malécite). Préalablement à ces résolutions, en 1983, le Conseil des ministres avait adopté les 15 principes qui reconnaissent entre autres, aux nations autochtones, des droits en matière d'identité, de développement économique et d'autonomie au sein du Québec. Ces principes guident les orientations gouvernementales en affaires autochtones et engagent formellement le gouvernement du Québec à promouvoir ces droits ainsi qu'à conclure des ententes en ce sens.

Ce statut, juridique et politique, de nation ou de peuple nécessite des actions prises en concertation avec les représentants autochtones, mais au-delà du statut, l'exige également la richesse de cette réalité par laquelle les membres de chacune de ces nations partagent des caractéristiques fondamentales : une occupation ancestrale du territoire, antérieure et postérieure à la colonisation, une identité ethnique originale, fondée sur une langue, une spiritualité, une culture, une conception du rapport à la vie et à la terre et une organisation sociale et politique, tous éléments que les diverses nations autochtones désirent préserver et développer selon leurs propres objectifs.

Par respect au statut particulier des nations et de leurs aspirations communes, il est préférable d'utiliser le contexte d'inclusion sociale et proscrire celui d'intégration qui sous-tend une perte d'identité et, à terme, l'assimilation.

TABLE CENTRALE DE COORDINATION

COMPOSITION DE LA TABLE CENTRALE

- Ministère du Conseil exécutif – SAA, **coprésident**;
- Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec (RCAAQ), **coprésident**;
- Ministère de la Justice (MJQ);
- Ministère de la Sécurité publique (MSP);
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS);
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES);
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS)
- Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) à titre de membre observateur;
- Autres partenaires selon le besoin.

MANDAT DE LA TABLE CENTRALE

Une Table centrale de coordination supervise les travaux pour l'ensemble du Québec. Le mandat de celle-ci est d'appuyer les tables locales, en plus de coordonner l'ensemble des travaux, afin d'assurer la cohérence et la cohésion des démarches en cours au Québec, de permettre le transfert d'expertise et d'élaborer les orientations générales en matière de prestation de services dans les villes pour les Autochtones. Par ailleurs, elle supervise la réalisation, par le RCAAQ, d'un portrait de l'accessibilité, de la continuité et de la complémentarité des services dans les villes pour les Autochtones.²

TABLES LOCALES D'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES

COMPOSITION DES TABLES LOCALES

- Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS), **coprésident** (présence requise d'un cadre supérieur et du responsable du dossier autochtone);
- Centres d'amitié autochtones (CAA), **coprésident** (présence requise de la direction générale et des responsables des dossiers concernés);
- Le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec (RCAAQ);

² Il est couramment accrédité que les Autochtones des villes québécoises qui ont besoin de services judiciaires ou de soins de santé ne se prévalent pas des services offerts par les réseaux québécois, parce qu'ils ne seraient pas adaptés à leurs besoins. Néanmoins, cette inadéquation entre la nature des services et les besoins eux-mêmes n'est pas documentée. Qu'est-ce qui, d'un point de vue « culturel » et « sécuritaire », rend les services des réseaux inadéquats aux yeux des Autochtones? Quelle est la proportion d'Autochtones qui utilise tout de même les services québécois et combien se privent de ces services pour des raisons de « pertinence culturelle » ou de « sécurité culturelle »? En d'autres termes, quelle est l'ampleur du phénomène de l'inadéquation des services des réseaux québécois? Le portrait répondra à ces questions.

- Le Secrétariat aux affaires autochtones (SAA);
- Commissions scolaires présentes sur le territoire;
- Les établissements d'enseignement postsecondaires présents sur le territoire;
- Centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC);
- Corps de police municipaux ou la Sûreté du Québec, le cas échéant;
- Organismes partenaires : Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS), maisons d'hébergement pour femmes, Services parajudiciaires autochtones du Québec, centres de désintoxication autochtones, etc.

La présence des représentants des ministères centraux concernés sera requise à la première rencontre des Tables locales, et au besoin par la suite. Lorsque jugé opportun, des représentants des communautés autochtones locales pourront également être présents.

MANDAT DES TABLES LOCALES

Afin de prendre la mesure des besoins, et d'identifier des pistes de solution pour améliorer l'accessibilité et la continuité des services en milieu urbain pour les Autochtones, des Tables locales sont mises sur pied.

Le mandat principal de ces tables est de créer des liens de collaboration et de travailler en partenariat afin d'assurer la complémentarité et la continuité des services entre les réseaux québécois et les partenaires régionaux, dont les centres d'amitié autochtones, de manière à adapter l'offre de services de ces réseaux et s'assurer qu'ils répondent adéquatement aux besoins des Autochtones dans les villes.

Les tables locales doivent assurer le suivi et la mise en œuvre d'une entente de collaboration et de complémentarité des services, et ce, en effectuant les ajustements requis en cours de route. Elles doivent également soumettre à la Table centrale de coordination l'état d'avancement de leurs travaux, selon les modalités convenues.

Dans le cadre de l'exécution de son mandat, les tables locales doivent tenir compte de l'existence d'autres comités et lieux de concertation (exemple : les Tables de concertation régionale en violence conjugale et agressions sexuelles).

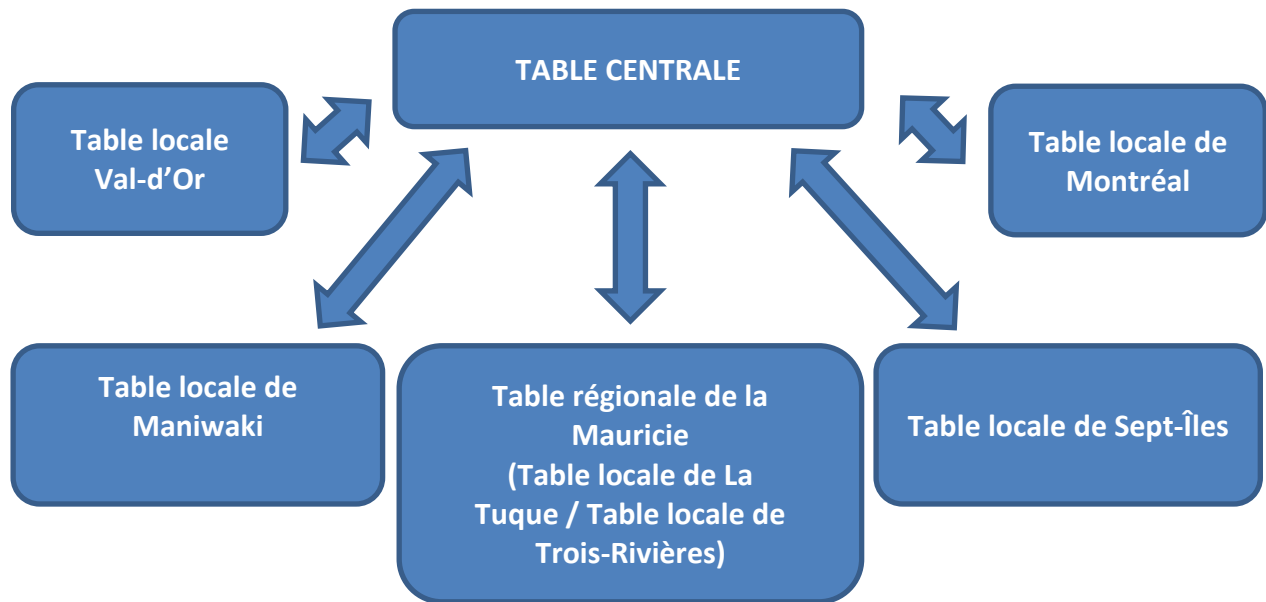
Concrètement, le mandat se traduira dans les objectifs suivants :

- Documenter l'**état des services disponibles**, identifier les problématiques et les **ruptures de services** et mettre en valeur les **bonnes pratiques**;
- Favoriser le **partage d'expertise et d'information** concernant les besoins des populations autochtones, notamment en matière de services de santé, de services sociaux, services sociojudiciaires et de services éducatifs;
- Promouvoir la **collaboration** et la **concertation** régionale ou locale entre les différents intervenants des réseaux québécois ainsi qu'avec les diverses organisations autochtones et non autochtones quant à la dispensation des services et la mise en place de solutions pouvant répondre aux besoins des personnes visées;

- Travailler en **complémentarité** afin de garantir un **meilleur arrimage des services** et **d'éviter les dédoublements**;
- Identifier, en tenant compte des recommandations émanant du milieu autochtone, des **actions concrètes** pouvant être rapidement mises en place et déterminer, pour les actions plus complexes sur le plan logistique ou financier, les ressources nécessaires afin de donner suite aux actions proposées, **en respect des orientations définies par la Table centrale**;
- S'assurer de la **formation et de la sensibilisation** des différents intervenants aux réalités autochtones, à la démarche de sécurisation culturelle et à la problématique particulière de la violence et des agressions sexuelles chez les Autochtones (à cet effet, une formation de l'organisme Femmes autochtones du Québec est notamment rendue disponible aux partenaires);
- Participer activement au Portrait de l'accessibilité, la continuité et la complémentarité des services dans les villes pour les Autochtones réalisé par le RCAAQ.

MODALITÉS GÉNÉRALES DE FONCTIONNEMENT DES TABLES LOCALES

- Les tables doivent amorcer leurs travaux dans le courant de l'année 2016;
- La fréquence et la durée des rencontres des tables seront déterminées par les membres en fonction de l'avancement des travaux. Cependant, les Tables locales devront se réunir au minimum une fois tous les trois mois;
- Les participants conviennent que *l'Entente de collaboration et de complémentarité des services en milieu urbain pour les Autochtones*, prévue dans le cadre des travaux des tables locales, devra être dûment complétée selon le canevas élaboré à cet effet;
- Les participants s'engagent à partager les informations pertinentes afin de permettre une meilleure compréhension des activités de chaque partenaire dans un esprit de collaboration intersectorielle et interorganisationnelle;
- Les participants s'engagent à faire état des enjeux et des recommandations à leurs autorités respectives;
- Les partenaires devront tenir compte des résultats du Portrait pour l'avancée des travaux;
- Les Tables locales devront rendre compte de l'avancement de leurs travaux à la Table centrale selon les modalités prévues au document de suivi;
- Toute activité de communication externe devra être arrimée avec la Table centrale dans un esprit de cohérence de la démarche d'ensemble des Tables d'accessibilité aux services en milieu urbain pour les Autochtones.



PROCESSUS ÉVOLUTIF - DÉVELOPPEMENT À VENIR

Toute cette démarche sur l’accessibilité des services est le point de départ d’un effort soutenu visant à redéfinir l’offre de services du gouvernement du Québec en fonction des besoins réels des Autochtones dans les villes, et à jeter les bases d’une collaboration et d’une concertation durable entre les différents partenaires concernés. Dans cette perspective, de nouveaux acteurs pourraient éventuellement se joindre à la démarche afin de développer une plus grande adéquation entre les services publics disponibles pour les Autochtones et les besoins spécifiques de ceux-ci.

Soulignons notamment :

- Le Gouvernement fédéral;
- Les communautés autochtones avoisinantes;
- Les municipalités;
- Les autres ministères et organismes (M/O) du gouvernement du Québec;
- Les instances des Premières Nations et des Inuits concernées.

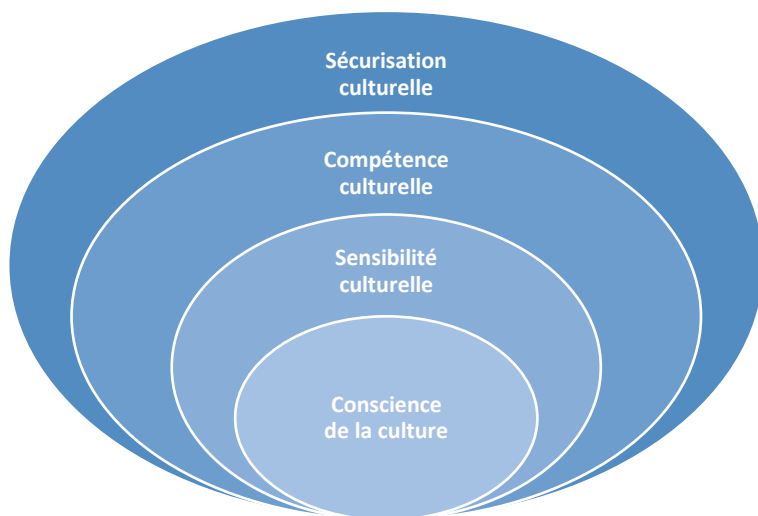
Les modalités de cet élargissement seront déterminées ultérieurement en fonction de l’avancement des travaux.

ANNEXE A : LA DÉMARCHE DE SÉCURISATION CULTURELLE EN BREF

La sécurisation culturelle consiste en l'établissement d'une relation empreinte de confiance et de respect tout en reconnaissant les impacts que les conditions socioéconomiques, psychosociales et historiques ont sur les besoins d'un individu ou d'une population. Ainsi, la reconnaissance et la compréhension des spécificités des cultures autochtones par les intervenants allochtones (non autochtones) permettent non seulement de bâtir la confiance nécessaire dans la prestation de services, mais également de proposer un accompagnement pertinent à la clientèle autochtone.

De manière plus explicite, il faut entendre la sécurisation culturelle comme l'ultime étape d'une approche progressive constituée de quatre stades successifs :

1. **La conscience culturelle** : Elle permet à l'intervenant d'être en mesure et désireux de reconnaître ou d'admettre les différences culturelles présentes au sein de la population, en plus d'accepter ces différences.
2. **La sensibilité culturelle** : Elle tient compte des antécédents et des expériences culturelles des Autochtones. Elle permet d'aller au-delà de la reconnaissance de l'autre en démontrant un réel respect des savoirs « autochtones » et d'être sensible au fait qu'il peut être nécessaire d'adapter sa pratique en fonction de la clientèle visée.
3. **La compétence culturelle** : Elle se reconnaît lorsque les connaissances, compétences et attitudes des intervenants renforcent l'autonomie de la clientèle et lorsque les services sont culturellement adaptés aux réalités et aux besoins de la personne autochtone.
4. **La sécurisation culturelle** : Elle est définie comme une approche systémique/holistique qui englobe la compréhension des différences de pouvoir inhérentes à la prestation de services, incluant la réflexion des intervenants sur leurs propres actions. La sécurisation culturelle permet alors de contrer les obstacles à la prestation de services et vise à impliquer la personne dans la prestation et l'évaluation de l'interaction. Ultimement, un service devient culturellement sécurisant lorsque l'ensemble des modalités de sa prestation a été adapté selon une perspective autochtone (exemples : l'environnement, les procédures, les attitudes des intervenants, etc.).



Dans ses derniers stades, l'approche de la sécurisation culturelle vise à développer chez les prestataires de services des connaissances, des compétences et des attitudes permettant l'adaptation des services aux réalités et aux besoins des personnes autochtones dans une finalité d'efficacité et de bonification de l'accès aux services publics.

UN PROCESSUS STRUCTURANT

La démarche de sécurisation culturelle va beaucoup plus loin que la stricte adaptation des services de première ligne, qui se limiterait par exemple à offrir les services courants en anglais, dans une langue autochtone ou à engager du personnel d'origine autochtone. Tout en reconnaissant le bien-fondé de ce type de mesures, la démarche de sécurisation culturelle se veut plus ambitieuse dans la mesure où elle intègre dans les lieux mêmes de prestation de services, dans les pratiques professionnelles et dans le fonctionnement organisationnel les déterminants sociaux et culturels qui ont une incidence sur la santé et le bien-être des Inuits et des membres des Premières Nations.

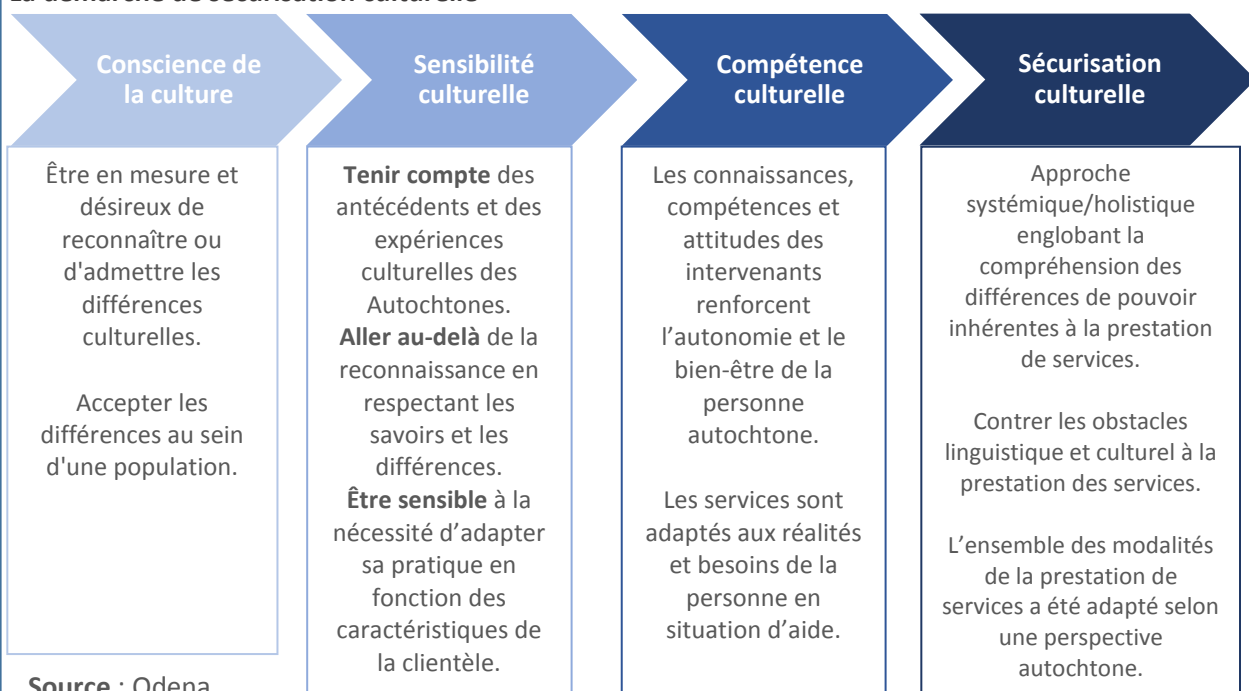
Quelques exemples

La sécurisation culturelle a été adoptée dans de nombreuses régions du monde caractérisées par une forte présence autochtone et largement documentée dans la littérature spécialisée. Au Québec, la clinique Minowé, située au Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or, et la Clinique Acokan, située au Centre d'amitié autochtone de La Tuque, constituent des exemples probants de la mise en œuvre d'une approche culturellement sécurisante dans le domaine de la santé et des services sociaux. En effet, ces cliniques organisent leurs activités en respect des spécificités culturelles des Autochtones et, de ce fait, sont caractérisées par une plus grande fréquentation de la clientèle autochtone que les ressources du réseau québécois. En somme, elles permettent de réaliser des interventions précoces, évitant ainsi, dans bien des cas, des interventions ultérieures plus massives, mobilisant des ressources humaines et financières elles aussi plus importantes.

Dans le domaine judiciaire, l'application de l'approche de la sécurisation culturelle implique de miser sur le modèle de la justice communautaire qui, par l'importance qu'il accorde au processus de médiation et de réconciliation, tend à être plus adapté aux milieux autochtones que le modèle de justice occidental, qui n'accorde pas la même place au principe de guérison.

En matière de réinsertion sociale, le Centre résidentiel communautaire inuit de Kangirsuk représente un bon exemple de mise en pratique de l'approche de la sécurisation culturelle. En effet, cet organisme à but non lucratif offre des services à des personnes inuites contrevenantes qui bénéficient d'une permission de sortir ou d'une libération conditionnelle ou qui sont soumises à une ordonnance de probation ou de sursis. Il dispense, entre autres, un programme structuré de support et de guérison, élaboré selon la culture inuite.

La démarche de sécurisation culturelle



Source : Odena