

Points de discussion : la modernisation des annuités

Points de discussion : la modernisation des annuités, Décembre 2018

Frontier Centre for Public Policy

Par Sheilla Jones

Les points de discussion sur la modernisation des annuités visent à fournir un moyen de transmettre les points clés à un public général, plus tard avec les traductions en français et en crie (le plus grand groupe de langues autochtones au Canada). Les points de discussion sont exprimés dans six (6) thèmes:

1. Les droits d'annuités dans les Traités constituent un droit individuel
2. Les annuités sont destinées à autonomiser les individus et les familles des Premières Nations à l'intérieur de la collectivité
3. Les annuités sont conçues comme un soutien aux moyens de subsistance
4. Les annuités sont un moyen de partager la terre
5. Cinq raisons principales pour lesquelles des annuités n'ont pas été modernisées depuis 1875
6. La modernisation des annuités aujourd'hui signifie autonomiser les individus et les familles des Premières Nations

Remarque : Dans un souci de brièveté, les deux ministères des affaires indigènes -- Services aux Autochtones Canada (SAC) et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) -- sont appelés les Affaires Autochtones (AI).

Points de discussion : la modernisation des annuités

1. Les droits d'annuités dans les Traités constituent un droit individuel

- a. Les termes des traités historiques se penchent presque exclusivement sur les droits collectifs, les responsabilités et les avantages. L'exception est le traité des annuités. L'annuité est une prestation individuelle versée directement à chaque homme, femme et enfant.
- b. Les annuités découlant des traités, en particulier ceux dans les Traités numérotés, sont explicitement à payer "à chaque personne indienne la somme de cinq dollars par tête annuellement" [Traité 5], ou les paiements faits aux chefs et conseillers "et à tous les autres Indiens de quel que soit l'âge de cinq (5) dollars" [Traité 10], ou de légères variations de celle-ci. Dans certains traités, l'annuité devait être versée à la tête d'une famille pour lui-même, son épouse (ou

Points de discussion : la modernisation des annuités

- époux) et leurs enfants. Le versement de l'annuité est le seul élément des traités qui est spécifiquement pour le bénéfice des individus et de leurs familles, et n'est pas payable à l'administration de la bande pour une utilisation au nom de la collectivité.
- c. Selon un examen de 2014 par le département des affaires indigènes (AI) sur le programme de paiements d'annuités des traités, les annuités doivent être payées en espèces directement aux bénéficiaires admissibles ou leurs tuteurs (avec l'option de paiement par chèque) pour respecter les conditions des traités. La plupart des paiements sont recueillis en personne aux Journées des Événements des traités dans les communautés des PN ou dans les Tentes de Traités mis en place par l'AI dans les centres urbains.
 - d. L'AI maintient une liste des bénéficiaires admissibles, et la politique du ministère exige aux bénéficiaires d'être à la fois inscrits (Enregistré) en tant qu'indien ainsi que comme membre d'une bande reconnue dans un Traité pour avoir droit à l'admissibilité. Ce n'était pas le cas en vertu de la *Loi sur les Indiens* de 1876. Les membres d'une bande reconnue dans un Traité qui n'étaient plus considérés comme des pupilles de l'état (le droit de vote) ou issus de femmes inscrites mariées à des non-Indiens ont perdu leur statut et l'appartenance à la bande, mais explicitement conservaient le droit de leurs paiements d'annuités [Sec. 3.3C, 88]. L'annuité est restée payable à l'individu enregistré, quel que soit son statut ou son appartenance à une bande.
 - e. La nouvelle *Loi sur les Indiens* de 1985 ne se prononce pas sur l'admissibilité au paiement des annuités. Toutefois, en vertu de cette loi révisée, les bandes sont devenus les seuls arbitres de l'appartenance à une bande. Donc, un conseil de bande qui choisit d'enlever l'appartenance à une bande d'un individu-justement ou injustement-pourrait, en même temps, faire que cette personne ne soit plus admissible à des paiements des annuités car cette personne ne serait plus admissible aux conditions de l'AI.
 - f. La politique du gouvernement fédéral, la décision de demander l'appartenance à la bande comme une condition d'admissibilité de rente a servi à confondre la question de savoir si une annuité est un droit individuel ou un droit collectif.
 - g. Selon l'AI en 2017, une annuité de traité est un droit à la fois individuel et collectif. C'est un droit individuel parce qu'elle est versée à des particuliers selon les traités, mais c'est aussi un droit collectif *parce que l'admissibilité est fonction de l'appartenance à la bande*. Or, ni les traités ni la *Loi sur les Indiens* imposent l'appartenance à une bande comme une condition d'admissibilité. Ce n'est basée

Points de discussion : la modernisation des annuités

que sur une politique de l'AI. Ainsi, le seul droit individuel énoncé dans les traités historiques est actuellement en cours de se faire fuser aux droits collectifs.

- h. La confusion sur les droits individuels opposés aux droits collectifs a permis aux avocats du gouvernement fédéral de présenter l'argument que les demandes d'annuités portées par les chefs et les conseils au nom de la collectivité ne sont pas valides parce que les annuités sont un droit individuel. En même temps, les avocats fédéraux ont également fait valoir que les revendications portées par les individus ne sont pas valables parce que les annuités sont un droit collectif.

2. Les annuités sont destinées à autonomiser les individus et les familles des Premières Nations à l'intérieur de la collectivité

- a. Les Traités contenaient des avantages pour la collectivité, tels que des munitions, des filets de pêche et des outils, à être distribués au sein de la collectivité de chaque PN. Des annuités payées aux personnes et aux familles leur permettait de faire des choix individuels pour eux-mêmes sur la façon de dépenser leur argent, indépendamment de la collectivité.
- b. Au moment de la signature des traités historiques, les montants d'annuité de \$4 ou \$5 par personne n'étaient pas de sommes somptueuses, mais c'étaient suffisant pour donner à chaque famille un degré d'autonomie économique qui leur a permis un certain degré de développement social, d'indépendance politique et économique à l'intérieur de la collective.
- c. Une fois que les PN autochtones ont été installés sur les terres de réserve et placées sous l'administration du gouvernement fédéral, leurs moyens traditionnels de la gestion et la dynamique au sein de leur communauté ont été remplacés par le contrôle autoritaire des agents des affaires indiennes employés par le Département des Affaires Indiennes. La *Loi sur les Indiens* prévoyait l'élection des conseils de bande, mais la nécessité d'élections libres et justes semblait hors de propos. L'AI a conservé le droit unilatéral de remplacer des représentants élus aux conseils de bande ou de nommer, si aucune des élections ont eu lieu.
- d. Dans les réserves, l'AI retenait tout le pouvoir, délégué vers le bas pour les agents des affaires indiennes. Le chef et le conseil ont retenu peu de pouvoir réel. Cependant, dans les années 1960, la politique des Affaires Indiennes a changé à partir de l'assimilation se tournant vers un transfert des responsabilités. Les agents des affaires indiennes ont été éliminés et les conseils de bande ont eu plus d'autorité à exécuter dans les réserves, sous la surveillance des fonctionnaires de

Points de discussion : la modernisation des annuités

l'IA, ayant l'objectif que les conseils de bande deviennent des gouvernements de type municipal en dehors de la *Loi sur les Indiens*.

- e. Pendant que l'AI délèguait de plus en plus de pouvoirs aux gouvernements de bande, l'autorité des conseils de bande s'est augmentée. Sans une augmentation correspondante de l'annuité destinée à fournir un degré d'autonomie économique, les personnes ordinaires des PN sont devenues de plus en plus dépendantes sur les programmes et services fournis par le gouvernement de la bande au nom de l'AI pour le bénéfice de la collectivité.

3. Les annuités sont conçues comme un soutien aux moyens de subsistance

- a. Alors que la situation au Canada évolue dans le milieu des années 1800 en raison de l'augmentation de l'immigration et le développement des ressources naturels, il devient clair que les modes de vie traditionnels pour les Premières Nations ne pouvaient pas être maintenues.
- b. Les chefs et conseillers savaient qu'ils devaient assurer le bien-être de leur peuple dans l'avenir, et ont négocié deux dispositions de subsistance clés dans les traités: le droit de continuer les formes traditionnelles de se soutenir eux-mêmes et leurs familles (chasse, pêche, piégeage, etc.), et d'une annuité payable à chaque homme, femme et enfant et leurs descendants, basée sur le partage de la prospérité croissante de la terre.
- c. L'existence de ces deux dispositions visaient à fournir aux individus et aux familles un niveau modeste mais significatif de soutien financier continu et d'autonomie économique à l'intérieur de la collectivité.
- d. Au milieu des années 1800, \$25 pour une famille de cinq personnes était généralement suffisant pour équiper un chasseur pour l'hiver et offrir d'autres comforts pour la famille.
- e. Plutôt que d'augmenter les annuités alors que les valeurs foncières augmentaient, le gouvernement fédéral a adopté une politique monétaire nominaliste pour les annuités, de sorte que les annuités de \$4 ou \$5 conserveraient leur valeur nominale à perpétuité. Les annuités sont encore \$4 ou \$5.
- f. Le gouvernement fédéral n'a pas adopté la même politique monétaire stricte pour les conditions du traité qui sont au bénéfice de la collectivité. Elles ont en grande partie été modernisées, et l'avantage reflète une interprétation moderne, sans être limitées par le libellé précis des traités.
- g. Par exemple, les articles que parlent de la "pharmacie" et "la peste et de la famine" sont écrits dans le Traité 6. Toutefois, l'intention de fournir des soins de

Points de discussion : la modernisation des annuités

santé et assistance sociale dans le temps de besoin a été modernisée et élargie à tous les membres des Premières Nations, quel que soit le statut du Traité. L'AI a fourni (en 2017-2018) environ 3,5 milliards de dollars pour les soins de santé fédéral pour personnes des PN et environ 1 milliard de dollars par année dans l'aide sociale pour les communautés des PN.

- h. Contrairement aux avantages collectifs, le seul avantage pour les individus et les familles dans les Traité reste figé dans le temps. L'annuité a depuis longtemps perdu toute pertinence en tant que soutien aux moyens de subsistance ou comme moyen d'offrir aux personnes et aux familles l'autonomie économique à l'intérieur de la collectivité.

4. Les annuités sont un moyen de partager la terre

- a. Les chefs et conseillers ne pouvaient pas vendre ou louer leurs terres traditionnelles parce qu'ils croyaient que personne ne pouvait posséder la terre. Cependant, les dirigeants des FN comprenaient c'est que c'est le partage de la terre. Ils pouvaient prévoir que la poussée par les colons pour le développement - en particulier l'exploitation minière, la foresterie et d'autres ressources naturelles-fourniraient une prospérité partagée pour les colons et les premières personnes.
- b. Les traités Robinson Huron et Robinson-Supérieur de 1850 contenaient une "clause d'indexation" pour les l'augmentation des annuités basée sur la prospérité économique de terres cédées dans les traités. Cette clause a été déclenchée en 1874 par les chefs hurons, et alors le Parlement canadien a approuvé une augmentation d'annuité en 1878 pour les deux bandes de Huron et Supérieur passant de 96 cents à 4 dollars. Le principe de la valeur des terrains, l'augmentation de l'annuité pour les traités Robinson ont été confirmés par la Cour suprême du Canada en 1895.
- c. Les traités numérotés (1-11) signés à partir de 1871-1921, également demandaient des annuités mais les demandes ne contenaient pas de clause d'indexation.
- d. L'Augmentation de l'annuité pour les Hurons et les bandes Supérieures était la première et la dernière augmentation des annuités des Traités basée sur la valeur des terres.

5. Cinq raisons principales pour lesquelles des annuités n'ont pas été modernisées depuis 1875

Points de discussion : la modernisation des annuités

- a. **La politique monétaire du gouvernement fédéral sur les annuités:** le gouvernement fédéral a choisi d'adhérer à une politique monétaire nominaliste stricte. Les traités ont déclaré que les annuités seraient de \$4 ou \$5 par personne, et c'est tout ce que le gouvernement était obligé de payer. La perte de valeur au fil du temps a été entièrement soufferte par les gens des PN alors que leur pouvoir d'achat et de soutien aux moyens d'existence sur la valeur marchande de la rente a été érodée, permettant au gouvernement fédéral d'économiser un montant considérable d'argent.
- b. **La banalisation des annuités découlant des traités en tant que pourcentage des dépenses du gouvernement sur les programmes et services pour les indigènes:** la valeur des annuités offrant de l'autonomie économique à la communauté peut être mesurée par l'importance des annuités en pourcentage des dépenses des Affaires indiennes sur les programmes et services aux autochtones. Comme la valeur de l'annuité s'est érodée au fil du temps, et que les bénéfices collectifs sont actualisés après les années 1950, le pourcentage du budget de l'AI dépensé pour soutenir les moyens d'existence par le biais de rentes a diminué considérablement. En 1880, environ 30% du budget du département de l'AI a été dépensé sur les annuités. En 1966-1967, il avait été ramené à 4%, et en 2017-2018, il représentait un peu plus de 0,01%. Le seul droit conféré par traité aux personnes et aux familles a été dépassé par les avantages collectifs, et sont donc devenus en grande partie non pertinents dans la politique nationale autochtone.
- c. **Les annuités ne sont pas pertinentes pour de nombreuses collectivités des PN:** Les annuités de Traités touchent environ à deux-tiers des membres des Premières Nations au Canada, la plupart vivant dans l'Ontario, les Prairies et les territoires. Les bandes qui ne sont pas parties d'un traité maintiennent une influence notable sur l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'organisation financée par le gouvernement fédéral désigné pour parler au nom des membres des Premières Nations. La direction de l'APN est élue par les chefs des Premières Nations et environ un tiers d'entre eux représentent les collectivités des PN en Colombie-Britannique qui ne sont pas impliqués dans les traités conclus avec les annuités. De même, les collectivités des PN dans le sud du Québec et dans les Maritimes ne reçoivent des annuités. Les annuités ne sont pas un problème pour eux. Ainsi, de vastes régions de l'Arctique et du nord du Québec ont signé des traités plus modernes, dont aucun n'inclut des annuités.

Points de discussion : la modernisation des annuités

- d. **La “voix” politique pour les membres des Premières Nations défends des droits collectifs:** les gens ordinaires des PN ne peuvent pas élire les dirigeants de l'APN; ceux-ci sont élus par les chefs des Premières Nations. L'APN est une organisation représentative des chefs, eux-mêmes des défenseurs des intérêts collectifs. Il n'y a pas d'organisations autochtones reconnues par le gouvernement fédéral avec les dirigeants élus par les membres des Premières Nations à Ottawa qui puisse défendre leurs droits individuels.
 - e. **Le gouvernement fédéral a interdit aux communautés des PN de défendre leurs droits, notamment les droits issus de traités:** De 1927 à 1951, la *Loi sur les Indiens* (Section 141) interdit les gens des PN, sous peine d'emprisonnement, de collecter de l'argent pour retenir les services d'un avocat ou de retenir les services d'un avocat dans le but de contester la politique du gouvernement fédéral, sans la permission de l'AI. Dans les années 1950, le traité de annuités, toujours fixé à \$4 ou \$5, avait perdu sa pertinence comme soutien significatif aux moyens d'existence. PN pauvres gens ont reçu des rations alimentaires et des paiements de secours à la discrétion des agents des affaires indiennes. En 1960, le gouvernement fédéral a fourni des fonds aux gouvernements de bande pour couvrir les paiements d'aide sociale aux membres de la bande. Il ne semble pas y avoir eu de considération accordée à la provision de soutien aux moyens de subsistance en augmentant les rentes.
- 6. La modernisation des annuités aujourd'hui signifie offrir plus d'autonomie aux individus et aux familles des Premières Nations**
- a. Recherche et consultations en 2004 par le Groupe de Travail sur les Annuités découlant des Traités (GTAT), un comité spécial du Conseil de planification sociale de Winnipeg, a déterminé que la méthode efficace de moderniser les annuités serait de le lier à la moyenne de la valeur des terres. Par exemple, 5 hectares de terres dans la vallée de la rivière Rouge dans les années 1880 seraient d'une valeur de 5 dollars, tandis que ces mêmes 5 acres en 2015 seraient d'une valeur d'environ 5,000 dollars. Une annuité de 5 dollars serait modernisée à 5,000 dollars.
 - b. Deuxièmement, le GTAT a déterminé que la modernisation des annuités aurait le plus d'impact sur le traitement de la pauvreté et sur la dysfonction sociale dans les populations des Premières Nations partout au Canada si des annuités étaient étendues pour inclure *tous les membres* des Premières Nations.

Points de discussion : la modernisation des annuités

- c. Troisièmement, le GTAT a indiqué que, pour qu'une annuité modernisée puisse offrir plus d'autonomie aux individus et aux familles des Premières Nations, elle doit être payée directement à des individus et des familles au-delà du contrôle du Ministère des AI et les gouvernements de bande, par exemple, via l'Agence Revenu Canada.
- d. Les avantages d'un système modernisé d'annuité seraient semblables à ceux reçus par les bénéficiaires d'un revenu annuel garanti: améliorer la santé, l'éducation, l'emploi et les résultats sociaux. L'avantage serait la guérison des familles qui soient habilitées par la force économique qu'ils partagent. Une famille de cinq personnes, par exemple, recevrait 25000 dollars en paiements d'annuité, permettant aux familles de faire des choix autonomes sur où et comment ils veulent vivre.
- e. L'autonomie économique fournie par les annuités modernisées permettrait aux PN les femmes et les filles, et les hommes et les garçons qui sont dans des relations de violence d'avoir les moyens de s'en échapper. L'annuité irait avec eux, où ils et leurs enfants choisissent d'aller chercher la sécurité.
- f. Une annuité modernisée répond à deux appels à l'action de la Commission Vérité et Réconciliation.
- g. L'avantage le plus important serait pour l'ensemble du Canada. Ce serait pour les Canadiens, les communautés autochtones et non autochtones, à joindre leurs forces pour défendre le seul droit individuel dans les traités par la modernisation des pensions serait une preuve profondément tangible d'une meilleure relation entre les populations autochtones du Canada et les non-autochtones.