



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation sommative de la Contribution au titre de services de consultation fournis aux Inuits dans le Sud

(Numéro de projet : 1570-7/09093)

14 mai 2010

Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Liste des acronymes | iii |
| Sommaire | iv |
| Réponse et plan d'action de la direction..... | vii |
| | |
| 1. Introduction..... | 1 |
| 1.1 Vue d'ensemble | 1 |
| 1.2 Profil du programme..... | 1 |
| | |
| 2. Méthode d'évaluation | 3 |
| 2.1 Portée et enjeux de l'évaluation | 3 |
| 2.2 Méthode d'évaluation | 3 |
| 2.3 Engagement des intervenants | 4 |
| 2.4 Limites et considérations méthodologiques | 4 |
| | |
| 3. Constatations de l'évaluation – Pertinence | 6 |
| 3.1 Nécessité continue..... | 6 |
| 3.2 Harmonisation avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et d'AINC..... | 9 |
| | |
| 4. Constatations de l'évaluation – Rendement / succès..... | 12 |
| 4.1 Renforcement des capacités organisationnelles | 12 |
| 4.2 Retombées sociales | 14 |
| 4.3 Attribution du succès de TI à la contribution d'AINC..... | 15 |
| | |
| 5. Constatations de l'évaluation – Efficacité (efficacité et économie)..... | 16 |
| 5.1 Correspondance à des pratiques efficaces : Pertinence du point de vue culturel..... | 16 |
| 5.2 L'approche du renforcement des capacités adoptée dans les SCIS : des résultats mitigés | 16 |
| 5.3 Exigences de rapports inefficaces..... | 19 |
| 5.4 Silo opérationnel..... | 21 |
| | |
| 6. Solutions de remplacement ou modifications possibles..... | 22 |
| 6.1 Difficultés liées aux activités d'élaboration et de prestation actuelles | 22 |
| 6.2 Solutions de remplacement possibles – Avantages, obstacles et réflexions | 22 |
| | |
| 7. Conclusions et recommandations | 26 |
| 7.1 Conclusions..... | 26 |
| 7.2 Recommandations | 27 |

Liste des acronymes

| | |
|---------------|--|
| AINC | Affaires indiennes et du Nord Canada |
| BIF | Bureau de l'interlocuteur fédéral |
| CEMRE | Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen |
| CRPA | Commission royale sur les peuples autochtones |
| DGEMRE | Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen |
| ITK | Inuit Tapiriit Kanatami |
| OAN | Organisation des affaires du Nord |
| SAMU | Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain |
| SCIS | Services de consultation fournis aux Inuits dans le Sud |
| SRI | Secrétariat des relations avec les Inuit |
| TI | Tungasuvvingat Inuit |

Sommaire

Le présent rapport présente l'évaluation des « Contributions au titre de services de consultation fournis aux Inuits dans le Sud » (SCIS) des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), qui a été menée dans le but de satisfaire à l'exigence du Conseil du Trésor en vue d'un renouvellement. L'évaluation portait sur la période allant de 2005-2006 à 2009-2010 et traitait de questions liées à la pertinence continue, au rendement et à l'efficacité.

L'objectif de la contribution est d'appuyer les efforts des organisations dirigées par les Inuits pour :

« ...offrir des services de consultation et des programmes aux Inuits qui ont migré dans le Sud, d'une façon qui se concilie à leurs traditions culturelles, pour ainsi améliorer la qualité de vie des populations inuites dans les environnements urbains. »

En outre, la contribution devrait également renforcer la capacité des Inuits de la région à gérer leurs affaires (p. ex., par l'entremise de l'administration de ces programmes et services).

Au moyen de cette contribution, AINC a fourni 80 000 \$ annuellement à Tungasuvvingat Inuit (TI), un centre communautaire dirigé par des Inuits à Ottawa et qui offre aux Inuits vivant dans la région une vaste gamme de programmes et de services liés à l'emploi et à la formation, aux connaissances pratiques, à la jeunesse, à la culture, à la famille et à la santé (aucun autre bénéficiaire n'a reçu de financement par l'entremise de cette contribution au titre de SCIC).

Compte tenu de la taille relative de la contribution, l'évaluation a été menée presque entièrement à l'interne, avec l'appui de consultants extérieurs (T.K. Gussman et DPRA Canada) pour l'analyse documentaire.

Voici les principaux résultats et conclusions de l'évaluation :

Pertinence

L'évaluation a conclu qu'il existe un besoin continu de soutenir des services de consultation culturellement adaptés aux Inuits vivant en milieu urbain. En outre, ce besoin augmente en fonction de la croissance continue de cette population, non seulement à Ottawa mais également dans d'autres villes du pays. La contribution est suffisamment souple pour reconnaître la possibilité qu'il y ait plusieurs bénéficiaires, mais elle n'est pas structurée pour tenir compte de la croissance de la population inuite urbaine dans le Nord (c.-à-d., Yellowknife).

L'évaluation a aussi conclu que la contribution au titre de SCIS correspond aux priorités, aux résultats stratégiques et aux rôles et responsabilités du Ministère et du gouvernement fédéral. Toutefois, elle n'est pas bien adaptée au mandat, aux objectifs ou aux responsabilités de l'Organisation des affaires du Nord (OAN) qui en est responsable à l'heure actuelle.

Rendement / succès

Les données indiquent que TI, grâce au financement de SCIS, s'est développé au point de devenir une organisation inuite respectée qui, grâce à l'appui d'AINC, offre des programmes et des services propres à la population inuite en partenariat avec un vaste éventail de partenaires financiers (gouvernementaux et non gouvernementaux). Des résultats inattendus ont été observés à l'échelle nationale. TI travaille désormais avec des collectivités inuites urbaines dans l'ensemble du Canada en vue de les aider dans leur propre ville. Les succès de TI démontrent une capacité accrue chez les Inuits vivant en milieu urbain à administrer et à gérer leurs propres affaires. Toutefois, l'évaluation n'a pas permis de déterminer la mesure dans laquelle le succès de TI ou son incidence peuvent être attribués à la contribution aux SCIS.

Efficacité (efficience et économie)

Les données suggèrent que les services de consultation sont assurés de façon efficace par des organisations orientées vers des cultures spécifiques. L'évaluation a par ailleurs permis d'observer que l'approche utilisée avec la contribution au titre de SCIS qui appuient le renforcement des capacités, bien qu'efficace, est désuète, tout comme l'est le processus d'attribution de fonds.

La mesure du rendement est un élément important pour assurer l'efficacité et l'efficience du financement de base et, en ce sens, les exigences en matière de rapports actuellement en place pour la contribution au titre de SCIS ne sont pas suffisantes pour fournir de tels renseignements. En effet, la contribution au titre de SCIS exemplifie les problèmes déjà décelés avec les subventions et contributions au sein du gouvernement fédéral, notamment la multitude d'exigences en matière de rapports, même pour un seul ministère fédéral, et l'accent sur les activités qui ne produisent pas de données sur le rendement et les résultats pour le gouvernement fédéral ou l'organisation bénéficiaire. Enfin, un manque de clarté autour des rôles et responsabilités d'OAN et du Secrétariat des relations avec les Inuit (SRI) a entraîné des inefficacités dans la gestion de la contribution aux SCIS.

Solutions de remplacement ou modifications

À partir d'une évaluation des diverses organisations fédérales et de leurs programmes, cette étude a conclu que la contribution au titre de SCIS ne correspond ni aux structures organisationnelles ni au mandat de l'OAN à AINC ou du SRI. Bien que son mandat s'harmonise avec ceux du Bureau de l'interlocuteur fédéral et de la Direction du Programme des Autochtones de Patrimoine canadien, l'évaluation a néanmoins conclu que les paramètres de prestation des programmes existants au sein de ces deux organisations présentent des obstacles, tout comme les paramètres de financement associés à l'autorisation actuelle.

Le fait de maintenir la contribution au titre de SCIS dans sa structure actuelle tout en transférant la responsabilité de sa gestion à une autre organisation fédérale ne changerait pas grand-chose à l'appui aux Inuits vivant en milieu urbain à l'extérieur d'Ottawa. D'autres évaluations et études en cours permettront peut-être de faire davantage la lumière sur la meilleure façon dont le

gouvernement fédéral pourrait, à l'avenir, continuer à appuyer les activités fondamentales des centres urbains inuits comme TI.

Nous recommandons à AINC :

1. L'OAN à AINC, en collaboration avec le SRI, devrait réfléchir à la façon dont la contribution au titre de SCIS et les Inuits vivant en milieu urbain pourraient être davantage soutenus au sein de la famille fédérale, en tenant compte des différents exercices d'évaluation des Autochtones vivant en milieu urbain qui doivent être réalisés au cours de 2010-2011, notamment de l'information sur les besoins en évolution des Inuits vivant dans les collectivités urbaines. La possibilité de transférer cette autorisation aux fins d'un financement liée à l'autorisation de SCIS à la capacité organisationnelle de base attribuée à TI devrait également être examinée, car les deux autorisations appuient essentiellement des activités de base.
2. À court terme, l'OAN à AINC et le SRI devrait préciser et documenter les rôles et responsabilités de leur organisation respective en ce qui a trait à la contribution au titre de SCIS et à son ou ses bénéficiaire(s) et qu'ils déterminent le meilleur moyen d'améliorer la production de rapports par le bénéficiaire afin qu'elle soit harmonisée aux exigences actuelles en matière de mesure du rendement.

Réponse et plan d'action de la direction

Titre du projet : Évaluation sommative de la Contribution au titre de services de consultation fournis aux Inuits dans le Sud

Numéro de projet : 09093

Secteur : Organisation des affaires du Nord (OAN)

| Recommandations | Mesures | Gestionnaire responsable (Titre / Secteur) | Dates prévues de mise en œuvre et d'achèvement |
|---|--|--|---|
| <p>1. L'OAN d'AINC, en collaboration avec le SRI, devrait réfléchir à la façon dont la contribution au titre de SCIS et les Inuits vivant en milieu urbain pourraient être davantage soutenus au sein de la famille fédérale, en tenant compte des différents exercices d'évaluation des Autochtones vivant en milieu urbain qui doivent être réalisés au cours de 2010-2011, notamment de l'information sur les besoins en évolution des Inuits vivant dans les collectivités urbaines. La possibilité de transférer cette autorisation aux fins d'un financement liée à l'autorisation de SCIS à la capacité organisationnelle de base (COB) attribuée à TI devrait également être examinée, car les deux autorisations appuient essentiellement des activités de base.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • L'OAN, avec la participation du SRI, examinera la possibilité de transférer le financement liée à l'autorisation de SCIS à la COB. • De plus, l'OAN, en collaboration avec le SRI, examinera la façon dont la contribution au titre de SCIS et les Inuits vivant en milieu urbain pourraient être davantage soutenus au sein de la famille fédérale, en tenant compte des différents exercices d'évaluation et de recherche relatif aux Autochtones vivant en milieu urbain, ainsi que toutes autres informations jugées importantes. | <p>Directrice, Gouvernance du Nord – Nunavut</p> <p>Directeur exécutif, Secrétariat des relations avec les Inuit</p> | <p>15 mai – 31 juillet 2010</p> <p>L'examen débutera immédiatement, et teindra compte des constatations des exercices d'évaluation et de recherche. Il est anticipé que ce travail sera conclu avant la fin de l'année fiscale 2010-11.</p> |
| <p>2. À court terme, l'OAN à AINC et le SRI devraient préciser et documenter les rôles et responsabilités de leur organisation respective en ce qui a trait à la contribution au titre de SCIS et à son ou ses bénéficiaire(s) et déterminer le meilleur moyen d'améliorer la production de rapports par le bénéficiaire afin qu'elle soit harmonisée aux exigences actuelles en matière de mesure du rendement.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • L'OAN et le SRI développeront ensemble un document décrivant les rôles et les responsabilités de leur organisation respective en ce qui a trait à la contribution au titre de SCIS et à son ou ses bénéficiaire(s). • L'OAN et le SRI fourniront tel direction au bénéficiaire. | <p>Directrice, Gouvernance du Nord – Nunavut</p> <p>Directeur exécutif, Secrétariat des relations avec les Inuit</p> | <p>15 mai – 30 juin 2010</p> |

1. Introduction

1.1 Vue d'ensemble

Le présent document est le rapport final de l'évaluation sommative des « Contributions au titre de services de consultation fournis aux Inuits dans le Sud » (SCIS). Cette évaluation a été menée en vue de satisfaire à l'exigence du Conseil du Trésor en matière d'évaluation. Les constatations préliminaires de cet exercice ont été présentées en février 2010 au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (CEMRE).

1.2 Profil du programme

Contexte

Le Programme des affaires du Nord d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a offert, entre le milieu des années 60 et 1985, des services de consultation et d'aide à la préparation aux situations d'urgence aux résidants inuits de la région de la capitale nationale. En 1987-1988, AINC a obtenu l'autorisation de contribuer financièrement à l'établissement d'un centre inuit à Ottawa (Tungasuvvingat Inuit), qui offrirait des programmes adaptés aux besoins et aux traditions culturelles des Inuits qui avaient migré dans la région. AINC continue d'appuyer ces programmes et services, et ce, en vertu des « Contributions au titre de services de consultation pour les Inuits dans le Sud » (ci-après, « SCIS » ou la « contribution »).

Objectifs du programme, résultats escomptés

L'objectif de la contribution est d'appuyer les efforts des organisations dirigées par les Inuits pour

« ...offrir des services de consultation et des programmes aux Inuits qui ont migré dans le Sud, d'une façon qui se concilie à leurs traditions culturelles, pour ainsi améliorer la qualité de vie des populations inuites dans les environnements urbains. »

En outre, la contribution devrait également renforcer la capacité des Inuits de la région à gérer leurs propres affaires (p. ex., l'administration de ces programmes et services).

Il n'existe pas de stratégie de mesure du rendement, de cadre de responsabilisation de gestion axé sur les résultats, ni de modèle logique élaborés pour ce programme. En ce sens, l'évaluation s'est inspirée des objectifs et des résultats escomptés détaillés dans les modalités des SCIS pour orienter son étude. Le résultat escompté à long terme est l'amélioration de la qualité de vie des Inuits vivant en milieu urbain. Plus précisément, ces services devraient réduire l'incidence des problèmes socio-économiques graves parmi les Inuits qui ont migré vers le Sud.

Ressources du programme et dépenses admissibles

Bien que les SCIS prévoient plusieurs bénéficiaires, Tungasuvvingat Inuit (TI) est, à ce jour, le seul bénéficiaire de ce programme. AINC a attribué à TI 80 000 \$ par année en dépenses admissibles dans le cadre de cette contribution. Ces dépenses couvrent : les salaires et avantages sociaux pour les employés et travailleurs occasionnels, les coûts de contrat pour les services administratifs, les honoraires professionnels, la location d'espaces de bureau et de réunion, les frais de communication, de photocopie et d'impression, les fournitures de bureau, les frais de déplacement et autres coûts administratifs.

Administration du programme, principaux intervenants et bénéficiaires

Le programme est administré à l'heure actuelle par l'Organisation des affaires du Nord (OAN) à AINC (Gouvernance du Nord – Direction du Nunavut). Depuis 2007, et conformément aux efforts d'AINC visant à déterminer les dépenses spécifiques aux Inuits, le Secrétariat des relations avec les Inuits (SRI) a dû approuver des propositions de financement et des rapports associés à la contribution, notamment parce que le bénéficiaire a été identifié comme une organisation dirigée par des Inuits.

Le seul bénéficiaire de cette contribution, TI a été incorporé en 1987 à titre d'œuvre de bienfaisance. Son mandat principal consiste à assurer un soutien social aux Inuits résidant en Ontario, notamment sous les formes suivantes : aider les Inuits à s'adapter à la culture urbaine du Sud; fournir des conseils professionnels et en matière d'emploi; aider les familles et les personnes en difficulté; conseiller et référer les individus qui abusent de l'alcool ou d'autres drogues et qui demandent de l'aide; fournir des renseignements et des conseils en matière de gestion financière personnelle; et mettre en place des programmes communautaires et récréatifs¹.

TI propose à l'heure actuelle une vaste palette de programmes et de services associés à un centre de ressources pour les familles, en matière de santé, de conseils pour le traitement du diabète et de la toxicomanie/traumatologie, de consultations à caractère social, d'emploi et d'acquisition de nouvelles compétences, de culture et de services pour les jeunes. Son conseil d'administration est composé de membres de la communauté – aînés, employés du secteur public (enseignants et fonctionnaires fédéraux), employés de l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) et de dirigeants nationaux, notamment la présidente sortante de Pauktuutit et la présidente actuelle d'ITK.

TI a par ailleurs étendu son influence à l'échelle nationale. En 2008, son Conseil d'administration a approuvé une motion visant à traiter les lacunes dans la prestation des programmes et des services pour les Inuits dans l'ensemble du Canada, étant entendu qu'un financement de base supplémentaire pour une telle extension n'aurait pas d'incidence sur le financement que reçoit le TI à l'heure actuelle pour ses programmes. Au moment de la rédaction du présent rapport, des discussions plus poussées sont anticipées, concernant les activités de TI à l'échelle nationale, plus tard ce printemps.

Les exigences de rapport actuelles associées à la contribution concernent des rapports d'activités et des rapports financiers de milieu et de fin d'exercice.

¹ Tungasuvvingat Inuit. *Mandat*. Accessible en ligne : <http://www.tungasuvvingatinuit.ca/eng/mandate.htm>.

2. Méthode d'évaluation

2.1 Portée et enjeux de l'évaluation

L'évaluation portait sur la période couvrant les exercices de 2005-2006 à 2009-2010, ainsi que sur l'évolution de la relation d'AINC avec TI. Le mandat de l'évaluation a été approuvé en décembre 2009 par le CEMRE d'AINC. La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) a procédé à un travail de terrain entre janvier et mars 2010 et, comme énoncé plus tôt, a présenté ses constatations préliminaires au CEMRE, fin février 2010.

Conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor et au mandat de l'évaluation, la présente étude portait sur la pertinence continue et sur le rendement (succès, efficacité et efficience) du programme².

2.2 Méthode d'évaluation

L'évaluation a été menée presque entièrement à l'interne par la DGEMRE. Les sociétés de conseils T.K. Gussman et DPRA Canada y ont participé en appuyant la revue de la littérature. Les activités de collecte des données étaient les suivantes :

Revue de la littérature : Cet examen consistait en l'exploration d'articles spécialisés ayant fait l'objet d'une évaluation par les pairs, des rapports d'évaluation, des sondages, ainsi que des documents de recherche et de stratégie rédigés par des organismes de recherche représentatifs et indépendants. Il portait sur les enjeux liés aux conditions et aux perspectives socio-économiques des Inuits, au renforcement des capacités, à l'exercice des pouvoirs par les Autochtones en milieu urbain et à l'évaluation des programmes culturellement adaptés. Deux articles de revues spécialisées assujettis à l'évaluation par les pairs, ainsi qu'un autre article corédigé et documenté par les employés de TI et non assujetti à l'évaluation par les pairs, ont également été soumis à cet examen³.

Examen des documents et des dossiers : Cet examen comprenait une exploration des propositions de programmes, des propositions de projets, des rapports d'activités et financiers de TI, des données portant sur l'utilisation des services de TI, des évaluations des besoins, ainsi que des documents de politique et de planification stratégique fédérales.

² Certaines questions ont été modifiées d'après le mandat de l'évaluation.

³ McShane, Kelly E., Paul D. Hastings, Janet K. Smylie, Conrad Prince, Tungasuvvingat Inuit Family Resource Centre. « Examining Evidence of Autonomy and Relatedness in Urban Inuit Parenting. » *Culture and Psychology*. Vol 15, Iss 4, pp 411-431. Dec. 2009; McShane, K.E., Janet K. Smylie, Paul D. Hastings, Carmel M. Martin and Tunngasuvvingat Inuit Family Resource Center. « Guiding Health Promotion Efforts with Urban Inuit. » *Revue canadienne de santé publique*. Vol 97, n° 4, pp 296-299. 2006; et Smylie, Janet, Kelly McShane, Tungasuvvingat Inuit, centre de ressources pour les familles. « Application des connaissances au sein d'une communauté inuite établie en milieu urbain » Ottawa : Recueil de cas d'application des connaissances. 2006. <http://www.cihir-irsc.gc.ca/f/29484.html>

Entrevues auprès des informateurs clés : Seize entrevues ont été menées auprès des informateurs clés, notamment avec des responsables et des membres du Conseil d'administration de TI (dix), des représentants d'AINC (quatre) et d'autres fonctionnaires du gouvernement fédéral (deux).

2.3 Engagement des intervenants

Conformément à la politique de la DGEMRE sur la participation autochtone, TI a participé activement à l'évaluation. L'organisation a en effet fourni des renseignements et un accès à des informateurs clés et à la documentation. Elle a en outre examiné les enjeux et les questions d'évaluation, le rapport sur la méthodologie et le rapport final.

Des responsables de l'OAN et du SRI ont quant à eux contribué à l'élaboration du mandat, et formulé des commentaires sur le rapport sur la méthodologie, les constatations préliminaires et le rapport final, conformément à la stratégie d'assurance de la qualité de la DGEMRE.

2.4 Limites et considérations méthodologiques

La méthode d'évaluation a été pensée pour correspondre au risque et à l'importance de la contribution. Bien que d'envergure modeste, l'évaluation traite des grandes questions d'évaluation définies par le Conseil du Trésor et respecte la stratégie d'assurance de la qualité de la DGEMRE, notamment l'application de la Politique sur l'analyse comparative entre les sexes d'AINC. Plusieurs sources de données ont été utilisées pour étayer les conclusions, et la méthode et le rapport final ont été soumis à un examen interne par les pairs.

La principale difficulté observée lors de l'évaluation de cette autorisation de contribution est que cette dernière n'a jamais financé qu'une seule organisation (TI), et que ce financement ne représente pas (à l'heure actuelle) une proportion significative du budget global du bénéficiaire. C'est-à-dire que selon TI, le budget de l'organisation est passé de 80 000 \$ en 1986 (c.-à-d. le montant total de la contribution à l'époque et à ce jour) à 4,5 millions de dollars (y compris les immobilisations) en 2009-2010.

Un certain nombre d'autres contraintes doivent être prises en compte lors de la lecture de ce rapport. Les délais de l'étude ont présenté un défi important. En dépit du modeste budget de la contribution et de sa portée limitée, cette étude n'a pas pu être incluse dans une évaluation de plus grande envergure, traitant de domaines de politique associés, en raison de la nécessité de fournir des données évaluatives d'ici la fin de l'exercice financier 2009-2010.

Il s'est avéré difficile d'évaluer le rendement, l'efficacité et l'économie ou d'attribuer le succès de TI à la contribution d'AINC, en particulier à l'échelle communautaire. Ceci en raison de la taille de la contribution d'AINC relativement au budget global de TI, ainsi que de l'approche quelque peu dépassée de la contribution en matière de rapports et de l'absence de données de mesure du rendement.

La recherche primaire a souffert des contraintes liées à la portée limitée de l'évaluation. Les bénéficiaires ou les clients potentiels de TI qui n'ont pas été contactés, en partie en raison de la

sensibilité de certains des sujets et de la diversité des programmes et services offerts par TI. Au fur et à mesure de l'élaboration du mandat, d'autres initiatives d'évaluation plus vastes ont été lancées, lesquelles exploreront très probablement les enjeux des Inuits vivant en milieu urbain. Il s'agit notamment d'évaluations menées par AINC (Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et le SRI) et par Patrimoine canadien (Direction du Programme des Autochtones).

L'évaluation comportait certaines données extraites de l'étude sur les peuples autochtones en milieu urbain récemment publiée par l'Environics Institute⁴. Bien qu'une analyse des réponses propres au contexte inuit soit anticipée ultérieurement cette année, l'étude dans son ensemble communique les réponses des groupes Autochtones, y compris des Inuits. Il convient de souligner néanmoins que les données suréchantillaient les Inuits à Ottawa (150 des 265 entrevues avec des Inuits vivant en milieu urbain ont été menées à Ottawa). TI s'est associé à l'Environics Institute en 2009 et a embauché de 10 à 12 Inuits pour faire des travaux de recherche de base à Ottawa et dans la région pour cette étude⁵.

⁴ Environics Institute. Urban Aboriginal Peoples Study: Main Report. April 2010. www.uaps.ca.

⁵ TI. 2009. Rapport annuel : 2008-2009. www.tungasuvvingatinuit.ca.

3. Constatations de l'évaluation – Pertinence

3.1 Nécessité continue

Les sections qui suivent traitent de la question suivante : observe-t-on un besoin continu d'appuyer l'intégration économique et sociale des Inuits vivant en milieu urbain?

Croissance de la population Inuite en milieu urbain

En 1986, AINC a commandé une étude d'évaluation des besoins des Inuits à Ottawa et a déterminé qu'environ 150 Inuits vivaient ou se rendaient à Ottawa pour des périodes prolongées⁶. La demande de services générée par cette population a conduit AINC à appuyer la création de TI. En 2006, Statistique Canada déclarait que 725 Inuits vivaient dans la région Ottawa-Gatineau. Fin 2009, certaines estimations non officielles évaluaient la population inuite d'Ottawa à environ 1 500 individus. Il semble peu probable que la population d'Ottawa ait presque doublé depuis 2006; cet écart pourrait être attribué aux différentes méthodes d'identification de la population inuite dans le recensement de 2006 et au sein de la communauté. D'autres raisons possibles ont été déterminées par les informateurs clés, notamment le nombre réduit d'Inuits s'étant auto-identifiés comme tels pendant le recensement, les difficultés à prendre contact avec les sans-logis, les barrières de la langue et les différentes définitions officielles entourant l'identité autochtone⁷.

Bien qu'Ottawa soit réputée être la ville regroupant la plus vaste proportion d'Inuits vivant en milieu urbain à l'extérieur de l'Inuit Nunangat (« terre natale » des Inuits, regroupant le Nunatsianut, le Nunavik, le Nunavut et l'Inuvialuit), leur population a aussi augmenté dans d'autres villes du Sud, ainsi que du Nord.

En 2006, Yellowknife (640) a été identifiée comme la ville accueillant la population la plus importante d'Inuits vivant en milieu urbain, après Ottawa. Trois autres centres urbains ont été reconnus comme accueillant une population importante d'Inuits : Edmonton (590), Montréal (570) et Winnipeg (355). En 2006, 17 % des Inuits du Canada (8 395 individus) vivaient dans des centres urbains à l'extérieur de l'Inuit Nunangat, soit une augmentation de 13 % par rapport à 1996⁸.

⁶ InterGroup Consultants Ltd. *Review and Assessment of Options for Meeting the Needs of Inuit in Ottawa*. Mars 1986. Préparé pour la Division du développement social et de l'épanouissement culturel, la Division des affaires du Nord, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. p. 4.

⁷ Dans le recensement de 2006, Statistique Canada inclut dans la population inuite toutes les personnes ayant donné une seule réponse « Inuit » à la question sur l'identité autochtone. La Direction de la recherche stratégique et de l'analyse d'AINC exclut toutes les personnes qui ont donné une seule réponse « Inuit » à la question sur l'identité autochtone, mais qui ont également répondu « oui » à une question sur le statut d'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens*. À ce titre, les analyses du recensement par AINC excluent des données inuites tous les individus susceptibles d'être identifiés comme Indiens et Indiens inscrits. Dans son recensement de 2006, Statistique Canada avait recensé 50 485 Inuits alors qu'AINC en dénombrait 49 115.

⁸ Gionet, Linda. Statistique Canada. *Inuit in Canada : Selected Findings from the 2006 recensement*. Canadian Social Trends, Number 86. November 2008. p. 59. De plus, cinquante pour cent de tous les Inuits vivaient en région rurale à l'extérieur de l'Inuit Nunangat en 2006.

Conditions et besoins socio-économiques

Les informateurs clés indiquent que les Inuits vivant en milieu urbain, tant les nouveaux arrivants que les résidents de longue date, continuent de faire face aux difficultés d'adaptation aux régions urbaines du Sud qu'ils éprouvaient déjà il y a 20 ans de cela, lors de l'ouverture de TI. Comptent au nombre de ces difficultés, une santé et une situation économique moins bonnes que celles des non-Autochtones; des obstacles au niveau de la langue et de l'éducation/niveau scolaire, qui nuisent à leur accès ou à leur réussite scolaire et professionnelle; ainsi que l'isolation et les chocs culturels associés au fait d'avoir quitté des petites collectivités où la majorité des habitants sont inuits pour intégrer de grands centres urbains où les Inuits sont minoritaires.

Selon les données du recensement de 2006 communiquées par AINC, les Inuits qui vivent en milieu urbain à l'extérieur de l'Inuit Nunangat semblaient atteindre un niveau scolaire et un taux d'emploi supérieurs à ceux des résidents de l'Inuit Nunangat, mais il demeure un écart important entre les Inuits de ces deux environnements et les populations non autochtones. Par exemple :

- Le pourcentage d'Inuits âgés de 25 à 35 ans à l'extérieur de l'Inuit Nunangat et détenant un diplôme d'études secondaires ou supérieures était de 78 %, comparé à 43,9 % pour les Inuits du même groupe d'âge vivant dans l'Inuit Nunangat⁹. Ces deux pourcentages, toutefois, demeurent très inférieurs à ceux des Canadiens non autochtones âgés de 25 à 35 ans, dont 90 % détiennent un diplôme d'études secondaires ou supérieures.
- Le taux de chômage reflétait un schéma similaire : 19,5 % des Inuits âgés de 25 à 64 ans vivant dans l'Inuit Nunangat étaient sans emploi, et 15,4 % de ceux qui vivaient à l'extérieur de l'Inuit Nunangat se trouvaient dans la même situation. Ces deux pourcentages, là encore, étaient nettement plus élevés que le taux de chômage de 5,2 % de la population non autochtone en 2006¹⁰.

Les informateurs clés ont par ailleurs mentionné que les besoins de la population inuite d'Ottawa deviennent de plus en plus complexes, au même titre que les facteurs à l'origine de la migration des Inuits vers la ville. Ces facteurs sont, par exemple, des raisons médicales et de santé, la poursuite des études, les occasions d'emploi, l'incarcération (et les réalités après l'incarcération) ainsi que les conditions socio-économiques difficiles dans le Nord et/ou la violence familiale dans les collectivités natales.¹¹

L'étude sur les peuples autochtones en milieu urbain effectuée par Environics en 2010 indique que près de neuf Inuits sur dix dans les villes du Sud sont des résidents urbains de première génération¹². L'étude mentionne par ailleurs le fait que les Autochtones migrent généralement vers les villes pour des raisons familiales, d'éducation et d'emploi, ainsi que pour les

⁹ AINC. Portrait démographique et socioéconomique de la population autochtone au Canada. Ottawa, 2009.

¹⁰ AINC. Analyse des conditions socioéconomiques, 2001 et 2006 – Population autochtone totale, population inscrite et population non inscrite (Indiens de l'Amérique du Nord, Métis et Inuits), et population non autochtone. Ottawa, 2010.

¹¹ AINC. Portrait démographique et socioéconomique de la population autochtone au Canada. Ottawa, 2009.

¹² Environics Institute. Étude sur les peuples autochtones en milieu urbain : Rapport principal. Avril 2010. www.uaps.ca. p. 29.

commodités et les services à leur disposition, mais que les femmes migrent pour des raisons quelque peu différentes que les hommes. Alors que les hommes tendent à déclarer qu'ils migrent dans les villes pour y trouver du travail, les femmes expliquent que leurs motifs concernent davantage la famille et l'éducation, alors qu'un petit groupe a mentionné qu'il s'agissait d'échapper à des situations familiales difficiles et de trouver un meilleur environnement pour élever les enfants¹³.

L'évaluation a tenté de déterminer si les besoins pour des services de consultation étaient différents selon le sexe. Certaines données isolées indiquaient que les femmes utilisaient certains services et programmes plus que les hommes, et que certaines familles monoparentales (femmes seules) sollicitent des services et participent à des programmes après avoir fui des violences familiales dans leur collectivité du Nord, ce qui reflète des différents facteurs de migration vers les villes mentionnées ci-dessus dans l'étude sur les peuples autochtones en milieu urbain de 2010.

Importance de l'intégration de la culture dans les programmes et les services

La documentation indique que les programmes et les services adaptés à la culture jouent un rôle important dans la satisfaction des besoins des populations autochtones urbaines du Canada. En effet, les besoins particuliers des Autochtones urbains au Canada sont reconnus dans la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU) et, par conséquent, par un vaste éventail de ministères qui appuient cette stratégie, notamment, AINC, Patrimoine canadien et Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

La SAMU a été pensée pour « s'efforcer d'atténuer certaines des disparités entre les Autochtones et les non Autochtones »¹⁴. Le principe fondamental de la SAMU est la reconnaissance du fait que les Autochtones vivant en milieu urbain n'utilisent ou n'accèdent pas aux programmes et aux services de la même manière que les populations non autochtones et que, de ce fait, on constate un besoin pour une approche typiquement autochtone en vue d'améliorer le bien-être de ces populations dans les centres urbains. Les Inuits vivant en milieu urbain et les autres individus interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont exprimé qu'ils estimaient les programmes et services pour les Inuits (plutôt que pour l'ensemble des Autochtones). Un informateur clé a notamment cité l'exemple suivant :

« Les centres d'amitié autochtones [appuyés par le gouvernement fédéral et à caractère panautochtone] utilisent des cercles de guérison, de roues médicales, la purification et le tabac – les Inuits n'utilisent aucune de ces méthodes. Les Inuits mangent des aliments différents et parlent une langue distincte. Sans vouloir insinuer que les centres d'amitié autochtones ne sont pas accueillants, ils le sont, les Inuits ne se sentent pas chez eux [dans ces centres]. Ce sentiment d'appartenance est très important – en particulier si vous avez besoin d'un traitement pour des raisons de santé mentale. Les gens ne s'ouvrent pas très facilement s'ils ne se sentent pas chez eux. »

¹³ Ibid. p. 28.

¹⁴ Bureau de l'interlocuteur fédéral. Cadre intégré de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et Cadre de vérification axé sur les risques : renouvellement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Septembre 2007. p. 4.

L'évaluation a relevé un nombre limité de données de recherche explorant plus particulièrement les besoins culturels des Inuits dans les centres urbains. Une étude, corédigée par TI, indique un sentiment de distinction entre la communauté inuite et le monde non inuit. Les services propres aux Inuits revêtent la plus grande pertinence culturelle, alors que les services qui sont partagés avec les Premières nations peuvent être perçus comme non inuits et moins pertinents¹⁵. Les énoncés politiques de trois organisations nationales représentatives des Inuits¹⁶ soulignaient également l'importance des services culturellement adaptés. La Commission royale sur les peuples autochtones est arrivée à une conclusion similaire en 1996, en signalant dans son rapport la nécessité de consolider les identités culturelles dans les régions urbaines afin d'éviter l'apparition d'un *melting-pot* d'identités culturelles autochtones¹⁷.

D'autres données attestant de la pertinence culturelle pour les Inuits vivant en milieu urbain ont été communiquées par Townsend et Wernick, qui mentionnaient en 2008 :

« .. un nombre croissant de jeunes autochtones occuperont des emplois et élèveront leur famille dans les grandes villes, tout en s'efforçant de maintenir et de rétablir des liens vers leur communauté et leur culture traditionnelle. »¹⁸

Bien que Townsend et Wernick n'aient pas spécifiquement identifié les jeunes inuits, il conviendra de noter qu'AINC (Direction de la recherche stratégique et de l'analyse) souligne le fait que les Inuits sont « la population la plus jeune des groupes autochtones dans leur ensemble ». En 2006, l'âge médian de la population inuite était de 21 ans, comparé à 40 ans pour la population non autochtone¹⁹.

3.2 Harmonisation avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et d'AINC

La présente section du rapport porte sur les questions suivantes :

- Dans quelle mesure les objectifs et les activités des SCIS (les programmes et services assurés par des organisations inuites) sont conformes aux priorités et aux résultats stratégiques d'AINC et du gouvernement fédéral?
- Quels sont les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral et/ou d'AINC dans ce domaine?

¹⁵ McShane, K.E., Janet K. Smylie, Paul D. Hastings, Carmel M. Martin et le centre de ressources pour la famille Tunngasuvvingat Inuit. « Guiding Health Promotion Efforts with Urban Inuits ». *Revue canadienne de santé publique*. Vol 97, n° 4, pp 296-299. 2006.

¹⁶ Voir par exemple, ITK et la Conférence circumpolaire inuite. *Building Inuit Nunaat : The Inuit Action Plan* (février 2007); et Pauktuutit Inuit Women of Canada. *The Inuit Way : A Guide to Inuit Culture*. Ottawa : Pauktuutit Inuit Women of Canada. 2006.

¹⁷ Publications de la CRPA. Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Volume 4 : Perspectives et réalités – chapitre 7 : Perspectives urbaines. 1996. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/rrc-fra.asp>

¹⁸ Townsend, Thomas and Michael Wernick. "Hope or Heartbreak : Aboriginal Youth and Canada's Future." *Horizons*. Ottawa : Projet de recherche sur les politiques. Vol 10, No 1, pp. 4-7. Mars 2008. Policy Research Institute. p. 5.

¹⁹ AINC. Portrait démographique et socioéconomique de la population autochtone au Canada. Ottawa, 2009. Selon cette source, l'âge médian pour l'ensemble de la population autochtone était de 27 ans en 2006.

Les données rassemblées révèlent que la contribution au titre de SCIS demeure conforme aux priorités du gouvernement fédéral énoncées dans le budget de 2009, devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes (2009) et le groupe d'experts sur les subventions et les contributions (2006). Cette conformité est ancrée dans les priorités gouvernementales à l'égard du bien-être des Autochtones au Canada et de son appui pour la prestation de programmes et de services selon un mode de coopération qui tient compte des besoins du bénéficiaire.

L'évaluation révèle par ailleurs que les objectifs de la contribution au titre de SCIS sont aussi conformes aux priorités fondamentales d'AINC pour l'atteinte de résultats scolaires améliorés, le bien-être économique, la prospérité et l'autonomie économique, ainsi que la contribution à de meilleurs résultats en matière de santé et des communautés plus sûres pour l'ensemble des Autochtones.

La contribution au titre de SCIS demeure conforme au rôle d'AINC en particulier. Par l'entremise du SRI, par exemple, AINC est responsable, entre autres, d'établir une liaison efficace entre le gouvernement du Canada et les collectivités, les gouvernements et les organisations inuits pour la mise en œuvre de politiques et la prestation de services. Les objectifs de la contribution sont par ailleurs compatibles avec les résultats stratégiques escomptés pour ces populations (bien-être des individus et des familles pour les Premières nations et les Inuits) et du Bureau de l'interlocuteur fédéral (BIF) (BIF – bien-être socioéconomique des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones urbains). En outre, le BIF (qui fait partie intégrante d'AINC) est l'interlocuteur principal pour les Métis, les Indiens non inscrits et les Autochtones urbains (y compris les Inuits vivant en milieu urbain)²⁰. Le BIF est par ailleurs l'organisme responsable de la stratégie fédérale horizontale pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Bien que d'autres ministères fédéraux jouent eux aussi un rôle de prestation de services et de programmes aux Autochtones vivant en milieu urbain, le BIF a assumé la responsabilité des prestations de service de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain sur le terrain²¹.

On constate une compatibilité moins manifeste entre la contribution au titre de SCIS et les résultats escomptés de l'OAN d'AINC, qui administre la contribution à l'heure actuelle. Le résultat stratégique pour ce secteur est le suivant : « Les peuples du Nord sont autonomes, en bonne santé, qualifiés et vivent au sein de collectivités prospères. » Alors que les données semblent suggérer un lien important entre TI et le Nord, ainsi que le fait que certains Inuits peuvent s'installer temporairement dans le Sud, un nombre croissant d'Inuits sont nés, ont été élevés et vivent en permanence en milieu urbain dans le Sud. Il est quelque peu problématique de considérer les Inuits vivant dans les villes du Sud comme des « résidents du Nord ». En outre, la contribution n'est pas conforme à la nature des travaux de l'OAN, qui sont davantage axés sur la stratégie que sur les programmes et les services et consistent notamment à aider « le Nord à réaliser son plein potentiel et à en faire une région saine et prospère au sein d'un pays fort et

06.

²⁰ AINC. *Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011*. p. 4.

²¹ AINC. *Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011*. p. 40.

souverain, en partenariat avec les gouvernements des territoires, des groupes autochtones, les résidents du Nord non autochtones, le secteur privé et d'autres intervenants »²².

²² AINC. *Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011*. p. 35.

4. Constatations de l'évaluation – Rendement / succès

Le présent chapitre aborde les questions d'évaluation suivantes :

- Quels résultats/retombées ont été observés en termes de renforcement des capacités et de retombées sociales, tant intentionnelles qu'involontaires?
- Est-il possible d'attribuer les retombées de cette contribution?
- Les résultats escomptés des SCIS sont-ils réalistes?

4.1 Renforcement des capacités organisationnelles

Les résultats escomptés en matière de renforcement des capacités associés aux SCIS sont : la capacité renforcée des Inuits à administrer et gérer leurs propres affaires; et la prestation de services culturellement adaptés. L'évaluation a révélé des résultats positifs au niveau local, et des résultats inattendus aux échelons régional et national relativement à la contribution.

Résultats à l'échelle locale : croissance, diversité des programmes, influence importante :

À compter du milieu des années 60, AINC a établi une vaste palette de services de soutien social pour les Inuits à Ottawa. Ceux-ci couvraient notamment l'aide à la recherche d'un endroit où vivre, des services d'orientation pour la vie en ville, un encadrement académique, des services récréatifs, de consultation sociale et d'aide financière). En 1985, AINC a commandé une étude en vue de recommander des options pour répondre aux besoins de ces Inuits. L'étude a révélé que les services de consultation étaient :

« ...le résultat d'une démarche programmatique visant à répondre aux besoins réels dans la communauté inuite. Cette démarche [s'est traduite par] une anomalie dans la prestation axée sur les politiques de l'administration centrale, notamment pour le Programme des affaires du Nord à Ottawa »²³.

En 1986-1987, le Conseil du Trésor a autorisé AINC à attribuer 80 000 \$ par année à l'établissement de TI en vue de confier la prestation des services de consultation par AINC à un centre géré par des Inuits. Cette décision est venue étayer le recrutement initial de 1,5 employé à temps plein susceptible de servir environ 115 Inuits vivant dans la région de la capitale nationale, ainsi qu'environ 40 visiteurs Inuits par année (qui souhaitaient accéder à des services éducatifs ou de santé, ou explorer des occasions d'emploi). Cette décision reflétait par ailleurs l'adoption par AINC de la notion selon laquelle la pertinence culturelle et la prise en charge par les Inuits étaient des éléments fondamentaux pour satisfaire les besoins socioéconomiques et culturels des Inuits vivant à Ottawa.

²³ InterGroup Consultants Ltd. *Review and Assessment of Options for Meeting the Needs of Inuit in Ottawa*. Mars 1986. Préparé pour la Division du développement social et de l'épanouissement culturel, Division des affaires du Nord, AINC. p. 1.

Aujourd'hui, TI possède un conseil d'administration représenté par des dirigeants inuits de la scène locale et nationale et compte 50 employés, dont 85 % sont Inuits; TI déclare par ailleurs un complément bénévole qui compte à peu près le même nombre d'individus (entre 40 et 60 personnes). TI sert environ 1 100 familles ou individus inuits dans la région d'Ottawa, soit 200 familles de plus qu'en 2005-2006. Cette tendance à la hausse est par ailleurs manifeste dans le nombre d'individus que TI déclare comme accédant à ses programmes de préparation à l'emploi, à ses services médicaux et à ses programmes à l'intention des jeunes. Un financement récent, fourni par la province de l'Ontario pour un premier recensement de ses utilisateurs, a révélé une capacité améliorée en matière de suivi et de rapports sur l'utilisation (et une appréciation indiquant que les estimations plus anciennes pourraient avoir été trop faibles). En plus de travailler sous l'autorité de son conseil d'administration, TI publie des bulletins d'information deux ou trois fois par année pour informer la communauté de ses diverses activités et initiatives (ces mêmes bulletins d'information viennent étayer les rapports axés sur les activités à l'intention d'AINC).

D'après ses états financiers vérifiés, le budget de TI pour 2009-2010 était de 2,6 millions de dollars en recettes (à l'exception des actifs immobiliers). Cette même année, TI a assuré plus de 20 programmes et projets couvrant une vaste palette de programmes et services sociaux, culturels, de santé et d'emploi, ainsi que les services d'aide au logement, avec le soutien de plus de 12 prestataires financiers représentant une multitude d'organismes publics et privés, à savoir, notamment, le gouvernement fédéral (AINC, l'Agence de la santé publique du Canada, Service Canada et Patrimoine canadien), les gouvernements provinciaux et territoriaux (Ontario et Nunavut), la ville d'Ottawa, et d'autres organismes dont Centraide, la Fondation pour la guérison des Autochtones, le YMCA, Tim Hortons et des donateurs privés.

Un examen des rapports d'activité et financiers de TI au cours des dernières années révèle que le nombre de projets entrepris par l'organisation varie, certains en raison de la durée des programmes, et dans d'autres cas en raison de l'établissement d'une autre organisation inuite dédiée à un public plus spécialisé (p. ex., les programmes d'aide préscolaire appuyés par l'Agence de la santé publique du Canada).

Résultats inattendus à l'échelle nationale : La réputation de TI est telle que des individus et des organisations dans l'ensemble du pays sollicitent ses conseils. Les informateurs clés ont souligné le fait que TI reçoit des appels de centres ou d'individus sollicitant des conseils quant à la façon de mieux servir les Inuits (soit, au niveau individuel ou de la communauté) dans leur propre collectivité. En outre, TI, aidé financièrement par le SRI d'AINC (par l'entremise des contributions pour financer la capacité organisationnelle de base), est activement engagé dans la prestation de conseils aux organisations Inuites dans d'autres villes, tout en œuvrant à la détermination d'une stratégie ou d'une approche visant à satisfaire aux besoins et à trouver les sources de financement.

L'évaluation a par ailleurs révélé des résultats inattendus entre le centre établi à Ottawa et le Nord. TI a établi des liens avec le Nord, tant au niveau organisationnel que gouvernemental. Par exemple, le gouvernement du Nunavut a établi une entente de service avec TI, lui permettant d'envoyer ses citoyens dans le centre de traitement de TI, Mamisarvik Healing Centre, qui constitue aujourd'hui le seul centre de traitement traumatologique et de la toxicomanie au

Canada qui offre aux Inuits des programmes des services adaptés à leur culture et financés par la Fondation pour la guérison des Autochtones.

TI a également reçu un financement de Patrimoine canadien pour la prestation de programmes pour la jeunesse à Montréal, Edmonton, Winnipeg, Yellowknife, St. John's et Ottawa. Les programmes locaux prévoient un développement culturel (notamment des ateliers d'artisanat de création et de performance artistique), des aptitudes de vie et un perfectionnement personnel (notamment des services de consultation et de sensibilisation à la toxicomanie, des possibilités d'emploi, de formation ou d'éducation), et le développement du leadership.

4.2 Retombées sociales

Tel que mentionné antérieurement, les résultats escomptés des SCIS sont une réduction de l'incidence de problèmes socioéconomiques graves susceptibles de découler d'une réinstallation dans le Sud et une meilleure qualité de vie pour les Inuits réinstallés. L'évaluation a considéré les résultats sociaux escomptés comme vraisemblablement irréalistes compte tenu de la taille et de la nature de la contribution, et nécessitant en conséquence un nouvel examen. En ce sens, l'évaluation a recherché des preuves selon lesquelles la contribution au titre de SCIS et les activités de TI *contribuaient* à une meilleure qualité de vie pour les Inuits réinstallés et une réduction de l'incidence des problèmes socio-économiques graves.

Toutefois, les données de rendement sont limitées, tout comme le sont les sources externes de données et les études sur les changements au niveau des conditions de vie des Inuits vivant en milieu urbain; les données qui existent sont par ailleurs de plus en plus désuète. En plus des statistiques mentionnées précédemment, les données du recensement qui précèdent la situation économique actuelle indiquent certaines améliorations au niveau de l'emploi entre 2001 et 2006 : les taux pour les Inuits adultes à l'extérieur de l'Inuit Nunangat ont augmenté de 58,2 % à 66,0 % entre 2001 et 2006. Il demeure néanmoins, des écarts importants en comparaison à la population non autochtone²⁴.

L'étude sur les peuples autochtones en milieu urbain de 2010 a révélé qu'une majorité des Inuits s'étant prêtés au sondage ont connaissance des activités culturelles autochtones dans leur ville et y participent régulièrement. En effet, l'étude révèle que 71 % des Inuits interrogés ont mentionné qu'il leur arrivait à l'occasion, voire fréquemment, d'avoir recours aux services et aux organisations autochtones²⁵.

En fonction de leurs associations personnelles ou professionnelles avec TI, les parties prenantes ont souligné une vaste palette de résultats qu'ils estimaient susceptibles d'éclairer la contribution de TI à l'amélioration de la qualité de vie chez les Inuits à Ottawa. L'établissement d'une banque alimentaire, par exemple, a été cité comme l'une de ces contributions permettant d'atténuer les

²⁴ Statistique Canada. 2008. Les Inuits au Canada : Divers résultats du recensement de 2006. Accessible à <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2008002/article/10712-fra.pdf>

²⁵ Environics Institute. Urban Aboriginal Peoples Study: Main Report. Avril 2010. Accessible à www.uaps.ca. p. 68. Comme mentionné précédemment, il convient d'être prudent quant à l'interprétation des résultats de cette étude qui porte particulièrement sur les Inuits, étant donné que ces derniers ont été suréchantillonnés à Ottawa, une ville qui s'est dotée d'un centre inuit urbain bien établi.

problèmes socio-économiques graves, et l'organisation de festivals communautaires où sont servis des mets traditionnels a contribué à une qualité de vie améliorée.

D'autres résultats ont été signalés dans un vaste éventail de secteurs correspondant au caractère multiple des programmes de TI. Il s'agissait notamment de réussites personnelles (vaincre la dépendance à l'alcool, obtenir des références d'emploi, acquérir une meilleure connaissance des risques pour la santé), une plus grande connaissance parmi les Inuits vivant en milieu urbain des services municipaux, une meilleure préparation à la scolarité et une réduction des taux d'abandon parmi les jeunes inuits vivant en milieu urbain, ainsi que la réduction de l'incidence des Inuits sans abris.

4.3 Attribution du succès de TI à la contribution d'AINC

Il a été relativement simple d'établir le fait que la contribution d'AINC a été déterminante pour l'établissement et l'exploitation de TI au cours des premières années de son existence. L'évaluation a eu du mal à faire le lien entre les accomplissements de TI et la contribution d'AINC aux SCIS compte tenu de la taille relativement modeste de la contribution du Ministère au budget global de TI, ainsi que de la qualité limitée des résultats d'AINC en matière d'exigence de rapports. Toutefois, les informateurs clés maintiennent que la contribution au titre de SCIS est fondamentale du fait qu'elle a représenté une source stable et régulière de financement non ciblé qui a permis à l'organisation de mettre en place, de maintenir, voire d'élargir ses programmes.

Plus précisément, les intervenants attribuent à la contribution au titre de SCIS les retombées suivantes :

- sa constance, qui a permis à TI d'entreprendre des travaux de recherche de financement, de préparer des propositions et de répondre à diverses exigences de rapports;
- l'assurance pour TI d'un certain niveau de souplesse dans la structure de ses programmes et dans sa réponse aux divers besoins ainsi qu'à leur évolution; et
- l'assurance d'une base de financement stable pour son activité principale – programmes et services locaux – tout en élargissant son rôle au chapitre des services de consultation destinés aux Inuits d'autres centres urbains.

Ces commentaires renforcent le message central de la politique sur les paiements de transfert du Canada récemment révisée (2008) qui souligne l'importance d'ententes de financement flexibles et l'incorporation de perspectives autochtones dans les décisions de financement.

5. Constatations de l'évaluation – Efficacité (efficience et économie)

Le présent chapitre énumère les constatations de l'évaluation vis-à-vis des questions suivantes :

- La prestation de services de consultation et de programmes propres aux Inuits par des organisations inuites est-elle le mécanisme le plus efficace pour répondre aux besoins des Inuits vivant dans les régions urbaines du Sud?
- L'approche de financement actuelle (p. ex., soutien aux activités fondamentales, fonds de contribution) est-elle le mécanisme le plus efficace pour appuyer la prestation de programmes et de services adaptés aux besoins des Inuits vivant en milieu urbain?
- Les exigences de rapport sont-elles appropriées et efficaces?

Étant donné la portée de l'évaluation et la quantité limitée de données disponibles, les questions susmentionnées ont été évaluées du point de vue de la correspondance ou du manque de correspondance des SCIS par rapport aux pratiques exemplaires identifiées.

5.1 Correspondance à des pratiques efficaces : Pertinence du point de vue culturel

Le chapitre 3 énonçait le point de vue des parties prenantes par rapport à la pertinence de services adaptés aux besoins spécifiques des Inuits. Malgré l'absence d'une revue approfondi de la littérature, les principales sources nationales et internationales ayant fait l'objet d'un examen indiquent que des programmes communautaires adaptés aux aspects culturels et linguistiques sont considérés comme de bonnes pratiques dans divers contextes. Ils sont par ailleurs associés à des économies de coût, notamment lorsqu'ils se traduisent par l'appui de groupes autrement plus difficiles à atteindre, par une mobilisation accrue ou par le recours à des bénévoles.

L'évaluation n'a pas décelé de méthodes généralement acceptées pour déterminer l'efficience et l'efficacité des services culturellement adaptés. Sur l'ensemble des organisations, les coûts administratifs comparés aux programmes ou aux services sont généralement mentionnés, tout comme le sont les appréciations des fonds obtenus par dollar contribué. Dans certains cas, les coûts de prestation par les organisations communautaires sont comparés aux coûts de services offerts par le gouvernement. L'établissement de modèles économiques a été utilisé pour déterminer les coûts liés au fait de ne *pas* assurer les programmes et services (culturellement adaptés ou non). Dans ces situations, les résultats non monétaires tels que le renforcement de la cohésion sociale et de la capacité seraient vraisemblablement considérés comme faisant partie de l'assortiment.

5.2 L'approche du renforcement des capacités adoptée dans les SCIS : des résultats mitigés

Comme cela a été démontré au chapitre 4, la contribution des SCIS a eu des répercussions importantes au niveau de l'établissement de TI à titre de prestataire de services communautaires urbains dirigé par les Inuits. La contribution au titre de SCIS présupposait que le principal soutien

constituait un mécanisme efficace de renforcement des capacités des organisations urbaines dirigées par les Inuits; des informateurs clés estiment pour leur part que cet appui fondamental a donné à TI la souplesse et la stabilité nécessaires pour diversifier ses sources de financement et l'aider à s'adapter aux différentes possibilités d'élaboration de projets.

À l'heure actuelle, AINC ne dispose pas d'une stratégie ou d'une approche globale du développement des capacités susceptibles d'apporter une orientation aux SCIS²⁶. En conséquence des changements récents au niveau de la politique fédérale et des initiatives ministérielles, AINC porte une attention accrue sur les questions de renforcement des capacités; quoi qu'il en soit, une grande partie de ces travaux est toujours en cours. En outre, les récentes évaluations entreprises au niveau des institutions autochtones ou des mécanismes de financement, tout en explorant le renforcement des capacités, n'ont pas examiné directement la question du financement de base.

La documentation examinée vient étayer la notion selon laquelle le financement de base peut faire une contribution importante à l'efficacité et à l'efficience des organisations, et souligne les retombées de tels financements pour certaines organisations au sein d'un environnement de plus en plus compétitif, axé sur le marché ou sur les projets²⁷. L'observation a également permis de déceler des exemples de pratiques exemplaires ou de pointe en matière de stratégies, de recherche et d'évaluation à l'échelle municipale, provinciale, fédérale et internationale. Au niveau fédéral, on a relevé notamment :

- Les initiatives du secteur bénévole britannique (1998) et canadien (2002) ont toutes deux élaboré des codes de bonne pratique visant à appuyer le travail du secteur bénévole, dans lequel le financement de base est considéré comme fondamental, mais pas le seul élément d'appui (parmi les autres éléments sont le financement pluriannuel et les dépenses d'infrastructure). Les codes des initiatives du secteur bénévole ont par ailleurs révélé une approche d'investissement stratégique visant à renforcer la capacité du secteur en général et à long terme.
- Le Programme des centres d'accueil autochtones abordé plus tôt, qui assure un financement de base à la plupart (mais pas tous) des centres d'amitié locaux. Ce programme fournit par ailleurs des incitations financières supplémentaires visant à renforcer la capacité organisationnelle, la gestion financière et les interactions communautaires, en plus de répondre aux besoins des groupes considérés comme particulièrement vulnérables (notamment les jeunes et les personnes handicapées).
- En 2006, le groupe fédéral d'experts sur les subventions et contributions a recommandé, lors de sa recherche de moyens pour améliorer l'appui du gouvernement aux institutions, que le

²⁶ AINC, 2009. Vérification du développement des capacités. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/aev/aer/index-fra.asp>.

²⁷ Voir, par exemple, Clutterback et Howarth (aucune date). *Heads up Ontario! Current Conditions and Promising Reforms to Strengthen Ontario's Non-Profit Community Services Sector*. Soumis au Community Social Planning Council of Toronto; Conseil canadien du développement social. Juin 2006. *Pratiques pancanadiennes de financement communautaire : Défis et possibilités pour le gouvernement du Canada*; Groupe de travail sur les investissements communautaires. 2006. *Pour renforcer la cohérence des pratiques de financement communautaire du gouvernement du Canada*; Patrimoine canadien. 2005. Évaluation sommative du programme des centres d'amitié autochtone.

Conseil du Trésor « ...précise les circonstances dans lesquelles le financement de base est un complément rentable au financement de projets ponctuels ».

L'exploration de la documentation et les informateurs clés ont par ailleurs soulevé des questions au sujet des critères concernant la continuité du financement et les conditions dans lesquelles l'appui se révèle le plus utile, par exemple :

- Un examen récent des lois et règlements ayant une incidence sur la production de recettes dans le secteur à but non lucratif a révélé que le revenu gagné augmente en proportion du revenu des activités à but non lucratives au Canada, mais que la majeure partie du secteur est toujours en quête de financement de la part du gouvernement et des donateurs²⁸.
- Les informateurs clés et les documents analysés suggèrent que le financement de base est particulièrement utile aux petites organisations, dès lors qu'il s'agit d'accroître les conditions de marché. Un examen du Wellesley Institute suggère que c'est une considération importante compte tenu des défis associés à la préparation de demandes et de rapports (particulièrement pour le secteur public). À cet égard, les informateurs clés ont souligné qu'ils avaient observé une croissance et une diversité accrue des besoins auxquels font face les Inuits vivant en milieu urbain ainsi que les organisations desservant des groupes autochtones urbains²⁹.
- L'évaluation d'un programme visant à aider les organisations communautaires en Irlande du Nord à devenir autonomes a constaté que le secteur dans son ensemble ne s'était pas développé au point de se doter de suffisamment d'options de rechange en matière de soutien financier³⁰. Dans le même temps, l'évaluation a révélé que les travaux effectués par les organisations communautaires étaient essentiels à l'atteinte des objectifs politiques du gouvernement et que ces organisations étaient autrement efficaces au niveau de la prestation des programmes et des services. À ce titre, l'évaluation recommandait que le gouvernement envisage de diminuer le fardeau de la viabilité économique, reconnaissant qu'il était un bailleur de fonds central des organisations de relations communautaires, et qu'il ajuste son approche du financement de base en conséquence.
- Une évaluation récente menée dans le cadre des subventions en santé mentale par la Lloyds TSB Foundation (un groupe financier indépendant) pour l'Angleterre et le Pays de Galles a conclu que la fondation pouvait aisément financer les coûts fondamentaux. Elle a révélé que non seulement les retombées de ce financement de base pouvaient être évaluées, mais que dans de nombreuses situations, les subventions destinées aux coûts fondamentaux avaient des

²⁸ Lynn Eakin et Heather Graham, (2009), *Canada's Non-Profit Maze : A scan of legislation and regulation impacting revenue generation in the non-profit sector*, mai 2009 (Wellesley Institute).

²⁹ L'information contenue dans ce paragraphe est extraite du document publié par AINC. 2010. Évaluation des initiatives de guérison communautaire offertes par la Fondation autochtone de guérison. <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/aev/aer/index-fra.asp> et par Citoyenneté et Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/evaluation/index.asp>.

³⁰ Community Relations Unit (CRU) of the Office of the First Minister and Deputy First Minister (OFMDFM) and carried out by the Equality Directorate Research Branch of OFMDFM

répercussions légèrement plus élevées que les subventions destinées au financement de projets³¹.

- En outre, la récente évaluation du financement de base axé sur les communautés d'Irlande a révélé que le manque de données de suivi et d'évaluation avait profondément limité la capacité d'évaluer les répercussions de son programme de financement de base (voir également la section 5.2). Cette évaluation a été en mesure d'attribuer la viabilité des organisations au financement de base (en ce sens que les organisations n'auraient pas pu achever les travaux qu'elles avaient entrepris sans ce financement) mais pas les répercussions qu'avaient ces organisations sur leurs bénéficiaires.

L'approche de l'appui des SCIS adoptée par AINC (p. ex., 80 000 \$ par an à l'appui des activités fondamentales pour soutenir les programmes et services) n'a pas évolué depuis le lancement du programme, plus de deux décennies plus tôt. Cette entente a ainsi donné à TI un certain degré de certitude en matière d'accès à un financement. En outre, les informateurs clés ont indiqué qu'il était plus facile pour TI d'accéder à la contribution au titre de SCIS du fait que celle-ci est destinée spécifiquement aux Inuits, attendu que les organisations inuites peuvent faire face à des défis ou à des obstacles pour accéder à des enveloppes de financement dédiées aux enjeux des Autochtones urbains en général, parce que ces populations constituent une proportion relativement modeste de la population en général.

En outre, bien qu'il apparaisse manifeste que l'expérience de TI ait beaucoup à contribuer à l'approche évolutive d'AINC en matière de réponse aux enjeux des Inuits vivant en milieu urbain et de renforcement de la capacité institutionnelle, le processus selon lequel l'organisation reçoit un financement ainsi que les critères établis pour déterminer les niveaux de financement semblent désormais déphasés par rapport à la pratique actuelle, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, et à l'évolution démographique des Inuits dans l'ensemble des centres urbains du Canada (tant au Sud que dans le Nord).

5.3 Exigences de rapports inefficaces

Exigences de rapports inefficaces et laborieuses : Comme indiqué ailleurs dans ce rapport, l'approche inappropriée et désuète de la contribution au titre de SCIS pour la mesure du rendement a limité les efforts visant à évaluer les résultats du programme, son efficacité et son efficience. Selon les parties prenantes compétentes, les exigences de rapports pour les bénéficiaires n'ont pas évolué outre mesure depuis le milieu des années 80 alors que certaines améliorations ont été observées en termes de la confidentialité des clients de TI (p. ex., à une certaine époque, TI était tenu de soumettre le nom des personnes desservies).

Bien que les modalités de la contribution exigent des rapports axés sur le rendement, TI est tenu à l'heure actuelle de soumettre des rapports semestriels sur ses activités et ses états financiers (notamment ses états financiers vérifiés) à AINC. Les rapports d'activité ne sont pas orientés de

³¹ Lloyds TSB Foundation pour l'Angleterre et le Pays de Galles. 2003. *A Measured Approach : Impact Assessment Report (Executive Summary)*.

<http://www.lloydstsbfoundations.org.uk/Publications/Pages/AMeasuredApproach.aspx>.

façon à aider TI ou AINC dans l'évaluation du rendement ou des répercussions, ni en termes de capacité organisationnelle ou d'incidence à l'échelle communautaire (p. ex., réduction de l'incidence des problèmes socio-économiques graves, ou qualité de vie supérieure).

TI déclare pour sa part faire face à de nombreuses exigences de rapports de la part de nombreux bailleurs de fonds, un facteur qui limite encore plus l'établissement d'un portrait clair de ses retombées au niveau local. Si on ne tient compte que des exigences relatives au financement d'AINC, TI fait face à plusieurs exigences de financement et de rapports qui sont par ailleurs conflictuelles. Le tableau 1 présente un exemple de ses contradictions au chapitre des rapports :

Tableau 1 : Exigence de rapports établie par AINC pour TI – 2009-2010

| Objet du rapport | Période de rapport et date d'échéance | Exigences de mesures du rendement |
|---|---|---|
| Rapport annuel sur le programme de capacités organisationnelles de base (TI, 2008-2009 : 236 000 \$) | | |
| ... décrire les activités qui ont été entreprises et les résultats atteints au cours de l'année. | Annuellement, au plus tard le 30 avril | Les bénéficiaires sont tenus : <ul style="list-style-type: none"> • d'établir des rapports sur les questions associées aux résultats immédiats, intermédiaires et à long terme (c.-à-d. engagement, analyse et élaboration de positions stratégiques, et formulation de commentaires ou de conseils); • de décrire toute modification clé apportée au budget ou au plan de travail; • de communiquer une expérience réussie; et • de communiquer toute difficulté éprouvée. |
| Activité de consultation pour les Inuits et rapport financier (TI, 2008-2009 : 80 000 \$) | | |
| ... démontrer que les fonds ont été utilisés de façon à correspondre aux objectifs du programme | Semestriel (trimestriel jusqu'à récemment) 12 octobre, 10 avril | Aucune exigence de mesure du rendement (<i>les répondants sont tenus de rédiger une description détaillée des activités entreprises en matière de consultation, de programme et de service</i>) |
| Rapport de programme des centres éducatifs et culturels (TI, 2008-2009 : 56 500 \$) | | |
| Non déterminé | Au moins annuellement (peut également être exigé trimestriellement) 15 mai | Les bénéficiaires sont tenus : <ul style="list-style-type: none"> • de déterminer les objectifs de programmes ciblés dans leurs propositions (une liste à cocher comportant huit options est présentée); • de déclarer si leur(s) but(s) et objectif(s) ont été atteints par rapport à leur plan de travail; et • de communiquer les informations / données de référence et de fin de projet (c.-à-d. où en étiez-vous lors du lancement du projet/où en êtes-vous aujourd'hui?). |

Source : AINC. Guide de présentation des rapports des bénéficiaires 2009-2010. Accessible en ligne à <http://www.ainc-inac.gc.ca/index-fra.asp>.

Dans le cadre de l'évaluation qu'elle fait actuellement du SRI, la DGEMRE profitera de l'occasion que permet le rôle du SRI dans l'examen de l'appui fourni par le Ministère aux organisations dirigées par des Inuits pour rechercher d'autres situations de conflits en matière

d'admissibilité, de mesure du rendement et de pratiques relatives à la production de rapports qui pourraient créer un fardeau des rapports inutile ou nuire aux objectifs globaux du Ministère en matière de renforcement des capacités.

5.4 Silo opérationnel

Les SCIS ont été établis en 1986 pour relever un défi pratique auquel était confrontée l'administration central d'AINC, à savoir comment trouver des moyens plus efficaces de répondre aux besoins des Inuits vivant en milieu urbain à Ottawa plutôt que par la prestation directe par le personnel d'AINC. Cette activité est demeurée la responsabilité de l'OAN pendant plus de 20 ans.

Bien que les données semblent indiquer qu'il existe des liens très forts entre les Inuits de Nunangaat et les centres urbains du Sud – et entre TI et le Nord, l'OAN n'est tout simplement pas responsable des programmes et services destinés aux Inuits vivant en milieu urbain, ni familière avec eux. De plus, tel que suggéré dans le chapitre précédent, elle n'est pas davantage familière avec le renforcement des capacités organisationnelles dans ce contexte. La mémoire collective relative à ce projet est relativement pauvre. Étant donné la croissance de la population des Inuits vivant en milieu urbain, ces lacunes tant dans le mandat que dans les connaissances ne sont pas compatibles avec l'optimisation de l'investissement d'AINC et limitent la possibilité d'uniformiser les règles du jeu pour les autres organisations de services à l'intention des Inuits vivant en milieu urbain.

L'évaluation a par ailleurs révélé un manque de clarté dans les rôles et les responsabilités respectifs de l'OAN et du SRI pour cette autorisation. À l'heure actuelle, bien que la contribution au titre de SCIS soit administrée par l'OAN à AINC, les propositions de TI, de même que ses rapports financiers et techniques aux fins d'une contribution au titre de SCIS (ainsi que pour les autres fonds que reçoit TI de la part d'AINC) sont approuvés par le SRI, conformément à la pratique ministérielle qui date de 2007 et selon laquelle tous les fonds destinés aux organisations inuites sont fournis par l'entremise du SRI.

Cette pratique a soulevé des questions chez certains intervenants quant à l'identité du responsable ultime de la contribution, ce qui a produit des retards dans le traitement et le paiement. Le SRI a déclaré pour sa part que les fonds ne font que passer par l'organisme, et que l'OAN demeure le responsable ultime de la contribution. Toutefois, les documents du programme indiquent que le SRI a autorisé une modification des exigences de soumission de propositions et de rapports. Le roulement du personnel au sein d'AINC a compliqué la résolution de ce problème comptable, tout comme l'absence d'une entente écrite entre l'OAN et le SRI stipulant ou faisant la distinction entre les responsabilités en matière d'examen, de recommandation ou d'approbation des propositions et rapports de SCIS.

6. Solutions de remplacement ou modifications possibles

6.1 Difficultés liées aux activités d'élaboration et de prestation actuelles

Les chapitres précédents témoignent du fait que la contribution au titre de SCIS a permis l'établissement de TI, lequel est par la suite devenu un centre reconnu et respecté nationalement. TI apparaît quant à lui comme une organisation ayant adopté des pratiques exemplaires à titre d'organisme de prestation de services, administré à l'échelle locale, qui a renforcé la capacité des Inuits vivant en milieu urbain à gérer leurs propres affaires, et a acquis un statut d'« institution respectée » au niveau local, et de plus en plus au niveau national.

Les données indiquent par ailleurs que la contribution au titre de SCIS n'est pas viable telle qu'elle est mise en œuvre à l'heure actuelle :

- L'autorisation fonctionne à l'heure actuelle dans un silo, ses objectifs sont incompatibles avec le mandat de l'OAN, et cette dernière ne gère aucun autre programme ou service associé aux Inuits vivant en milieu urbain.
- La population inuite vivant en milieu urbain est en croissance partout au Canada, tout comme le nombre d'organisations dédiées aux Inuits vivant en milieu urbain. Bien que les modalités de la contribution au titre de SCIS permettent plusieurs bénéficiaires, il n'existe aucun processus clairement établi par le biais duquel d'autres institutions pourraient faire leur demande. En outre, le niveau actuel de financement (80 000 \$) ne permettrait pas une expansion au même niveau de financement que reçoit actuellement TI. Enfin, la contribution se limite aux régions urbaines dans le Sud, mais la croissance de la population inuite en milieu urbain est également observée dans le Nord.
- En plus d'un manque d'une base de programmes d'appui, AINC, dans son ensemble, n'a pas encore élaboré d'approche stratégique du renforcement de la capacité susceptible de donner une orientation par rapport aux critères ou paramètres à appliquer pour fournir un appui de base aux organisations de prestation de service.

6.2 Solutions de remplacement possibles – Avantages, obstacles et réflexions

Afin de répondre à la question : « Quelles leçons apprises, pratiques exemplaires ou solutions de remplacement pourraient consolider le programme? », ce chapitre examine les options potentielles concernant le déplacement ou la modification de la contribution aux SCIS, notamment les avantages et les défis liés à chaque option.

Pour ce faire, cet examen a porté sur les conformités, les chevauchements ou les duplications avec d'autres pouvoirs ou mandats détenus par d'autres organismes au sein d'AINC et ailleurs dans le gouvernement fédéral.

Cet exercice a pris pour point de départ le fait que les SCIS avaient été conçus en vue d'élaborer et de renforcer, au moyen d'un financement de base, une organisation communautaire efficace dirigée par des Inuits grâce à l'aide de base et le fait que les organisations communautaires comptent parmi les organisations bénévoles les plus diversifiées, en ce sens qu'elles assurent une vaste palette de services à une clientèle tout aussi diversifiée présentant de nombreux besoins distincts (notamment les aînés, les jeunes, la santé mentale, l'installation des nouveaux arrivants, etc.). Au moyen de l'évaluation, on a cherché à déterminer si l'organisation ou le programme favorisait une approche adaptée culturellement, un appui organisationnel continu, un environnement au sein duquel les résultats de rendement et les leçons peuvent éclairer plus efficacement les approches et appuyer la politique urbaine et les programmes autochtones.

Au sein même d'AINC, l'évaluation examina le BIF pour les Métis et Indiens non inscrits. Le mandat du BIF est de soutenir davantage les efforts des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones urbains, notamment en aidant ces groupes à réaliser leur plein potentiel économique, social et politique dans la société canadienne. À ce titre, le rôle du BIF semble s'harmoniser avec le mandat de la contribution aux SCIS. En outre, le BIF comprend l'environnement des Autochtones urbains dans l'ensemble du Canada et a établi des bureaux régionaux dans diverses provinces en vue de répondre aux besoins et de fournir des services aux Autochtones vivant en milieu urbain. Toutefois, bien que le BIF fournisse un financement de base par le biais de son programme de contributions, cet appui vise à faire évoluer les enjeux au sein du gouvernement fédéral (et non à soutenir la prestation du programme).

Le mandat de la SAMU, qui est dirigée par le BIF, semble aussi s'harmoniser avec les objectifs de la contribution au titre de SCIS en ce sens qu'elle a pour but d'appuyer la prestation de programmes adaptés culturellement aux populations autochtones urbaines. Le financement de la SAMU est, pour la majeure partie, axé sur les projets et les propositions (à souligner : TI a participé à la SAMU à Ottawa, mais s'est ensuite retiré en raison de difficultés d'accès au financement).

La SAMU fournit elle aussi un financement de base, mais en grande partie à des fins de renforcement des comités à l'échelle communautaire, et non des organisations individuelles. Cela dit, l'évaluation a constaté qu'un bureau régional du BIF avait fourni un financement de démarrage à la population inuite locale en vue de l'aider à établir une organisation communautaire inuite. Toutefois, si on le compare aux SCIS (qui fournissent 80 000 \$) et au Programme des centres d'accueil autochtones de Patrimoine canadien (qui fournit aux centres de 85 000 \$ à 180 000 \$, en moyenne), ce financement se situe à un niveau très modeste et couvre une période très limitée (p. ex., 40 000 \$ sur deux ans). Enfin, la SAMU ne fonctionne pas à l'heure actuelle dans certaines des communautés où les Inuits vivant en milieu urbain sont concentrés (p. ex., Montréal et St. John's). Il conviendra de noter toutefois, qu'AINC procède à l'heure actuelle à une évaluation de la SAMU dans le cadre de laquelle la pertinence, le rendement et l'efficacité à long terme de la stratégie seront examinés.

L'évaluation cherchait par ailleurs des liens possibles avec les activités du SRI, en particulier du fait que celui-ci travaille avec le BIF et appuie la faisabilité d'une approche pancanadienne (et des sources de financement possibles) pour la prestation de programmes et de services aux Inuits vivant en milieu urbain dans l'ensemble du Canada (et par le biais desquels TI reçoit un soutien en vertu des « *contributions visant le renforcement des capacités organisationnelles de base* » (COB). Toutefois, bien que le SRI ait assuré un certain appui pour la prestation de programmes et de services dans des circonstances particulières (p. ex., un projet pilote horizontal pour les jeunes de Pangnirtung), le SRI n'administre pas les programmes de prestation de services. Le principal soutien qu'il assure par le biais des COB est axé sur l'élaboration de politiques plutôt que sur la prestation de services.

Il conviendra de noter que le SRI fait également l'objet d'une évaluation par AINC. Celle-ci comprend une étude de cas sur le rôle du SRI en termes d'avancement des intérêts des Inuits vivant en milieu urbain, notamment le renforcement des capacités et la détermination de sources de financement. Il est possible que cette évaluation explore plus avant les appuis possibles de la part des autres ministères.

L'évaluation révèle par ailleurs des correspondances avec le programme pour les Autochtones de Patrimoine canadien (délivré par l'entremise de la Direction du programme des Autochtones) qui fournit un financement de base ainsi qu'un financement de programme aux organisations autochtones d'un point de vue culturel. Une composante de ce programme concerne le financement des Programmes des centres d'amitié autochtones qui s'harmonisent avec la contribution au titre de SCIS du fait qu'elle fournit un financement de base ainsi que d'autres incitations visant à encourager l'accès équitable et la participation des Autochtones urbains à la société canadienne tout en favorisant et en renforçant l'aspect distinct des cultures autochtones³². Le financement de chaque centre varie entre environ 85 000 \$ et 120 000 \$ par année. En plus du financement de base par le biais des centres d'amitié autochtones, le programme de Patrimoine canadien pour les Autochtones appuie d'autres initiatives sous la même autorité, autour de la culture, de la jeunesse, de la langue, etc. Son approche horizontale permettrait d'assurer un soutien tant pour le financement de base que pour les programmes nécessaires dans un centre inuit.

On constate néanmoins certains défis quant à l'association de la contribution au titre de SCIS avec les programmes autochtones de Patrimoine canadien. Le financement des centres d'amitié autochtones n'est pas accessible à l'heure actuelle aux centres n'appartenant pas au réseau de l'Association nationale des centres d'amitié, et n'est pas non plus garanti pour ces centres, même s'ils font partie de ce réseau. Ce programme fait à l'heure actuelle l'objet d'une évaluation dans le cadre d'une évaluation approfondie des programmes appuyés par la Direction du Programme des Autochtones de Patrimoine canadien. La direction effectue par ailleurs des études autour des répercussions de la culture et de l'identité sur les Autochtones urbains.

L'évaluation n'a pas examiné l'adaptation potentielle avec les secteurs ou les ministères responsables. Ceci s'explique en partie par la portée de l'évaluation actuelle, la reconnaissance

³² Ministère du Patrimoine canadien. Mai 2005. Évaluation sommative du Programme des centres d'amitié autochtones : Rapport final. http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2007/ch-pc/CH34-17-2005F.pdf.

des travaux à volets multiples effectués par TI et la vaste palette de programmes ciblant en tout ou en partie la population autochtone urbaine. À Santé Canada, par exemple, cet appui est assuré dans un certain nombre de domaines qui se rapportent aux travaux de TI, notamment sur le diabète, la prévention du suicide chez les jeunes, la santé maternelle et de l'enfant, les ressources humaines en santé, le Fonds pour l'adaptation des services de santé aux Autochtones et le soutien en santé mentale et émotionnelle pour les anciens élèves des pensionnats et leurs familles.

En conclusion, l'évaluation a révélé un certain nombre d'activités comportant des éléments communs avec ceux des SCIS. Toutefois, un certain nombre de difficultés pourraient exister en matière d'intégration de l'appui aux services de consultation fournis aux Inuits à l'heure actuelle. Une option pourrait consister à transférer l'administration de cette autorisation à un autre programme fédéral, plutôt que de chercher à l'intégrer dans une autre organisation responsable. Quoi qu'il en soit, il demeure des questions quant à la justification continue d'un soutien apporté à une seule institution à plus long terme ou la mesure dans laquelle d'autres institutions pourraient être appuyées. Toutefois, tel que mentionné tout au long de cette évaluation, il existe un certain nombre d'autres évaluations et études en cours qui pourraient faire davantage de lumière sur les futures orientations, à savoir :

- la vérification interne d'AINC et l'évaluation de la SAMU (dont l'échéance est prévue au cours de l'été 2010 et de l'automne 2010 respectivement);
- l'évaluation par AINC du SRI (échéance prévue fin 2010);
- l'évaluation par Patrimoine canadien de son programme pour les Autochtones (échéance prévue fin 2010); et
- l'Environics Institute doit publier un rapport portant spécifiquement sur les Inuits vivant en milieu urbain plus tard cette année, fondé sur les conclusions du sondage qu'il a publié récemment.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

La présente évaluation examinait la *contribution d'AINC au titre de services de consultation fournis aux Inuits dans le Sud*, laquelle fournit un financement pour les activités fondamentales de TI, un centre communautaire dirigé par les Inuits à Ottawa. L'évaluation arrive aux conclusions suivantes :

Pertinence

L'évaluation a conclu qu'il existe un besoin continu de soutenir des services de consultation culturellement adaptés aux Inuits vivant en milieu urbain. En outre, ce besoin augmente en fonction de la croissance continue de cette population, non seulement à Ottawa mais également dans d'autres villes du pays. La contribution est suffisamment souple pour reconnaître la possibilité qu'il y ait plusieurs bénéficiaires, mais elle n'est pas structurée de manière à tenir compte de la croissance de la population inuite dans le Nord (c.-à-d., Yellowknife).

L'évaluation a aussi conclu que la contribution au titre de SCIS correspond aux priorités, aux résultats stratégiques et aux rôles et responsabilités du Ministère et du gouvernement fédéral. Toutefois, elle n'est pas bien adaptée au mandat, aux objectifs ou aux responsabilités de l'OAN qui en est responsable à l'heure actuelle.

Rendement / succès

Les données indiquent que TI, grâce au financement des SCIS, s'est développé au point de devenir une organisation inuite respectée qui, grâce à l'appui d'AINC, assure des programmes et des services propres à la population inuite en partenariat avec un vaste éventail de partenaires financiers (gouvernementaux et non gouvernementaux). Des résultats inattendus ont été observés à l'échelle nationale. TI travaille désormais avec des collectivités inuites urbaines dans l'ensemble du Canada en vue de les aider dans leur propre ville. Les succès de TI démontrent une capacité accrue chez les Inuits vivant en milieu urbain à administrer et à gérer leurs propres affaires. Toutefois, l'évaluation n'a pas permis de déterminer la mesure dans laquelle le succès de TI ou son incidence peuvent être attribués à la contribution aux SCIS.

Efficacité (efficience et économie)

Les données suggèrent que les services de consultation sont assurés de façon efficace par des organisations dirigées pour des cultures spécifiques. L'évaluation a par ailleurs permis d'observer que l'approche utilisée avec la contribution au titre de SCIS en matière d'appui au renforcement des capacités, bien qu'efficace, est désuète, tout comme l'est le processus d'attribution de fonds.

La mesure du rendement est un élément important pour assurer l'efficacité et l'efficience du financement de base et, en ce sens, les exigences de rapports actuellement en place pour la contribution au titre de SCIS ne sont pas suffisantes pour fournir de tels renseignements. En effet, la contribution au titre de SCIS exemplifie les problèmes déjà décelés avec les subventions et contributions au sein du gouvernement fédéral, notamment la multitude d'exigences en matière de rapports, même pour un seul ministère fédéral, et l'accent sur les activités qui ne

produisent pas de données sur le rendement et les résultats pour le gouvernement fédéral ou l'organisation bénéficiaire. Enfin, un manque de clarté autour des rôles et responsabilités de l'OAF et du SRI au sein d'AINC a entraîné des inefficacités dans la gestion de la contribution aux SCIS.

Solutions de remplacement ou modifications

À partir d'une évaluation des diverses organisations fédérales et de leurs programmes, cette étude a conclu que la contribution au titre de SCIS ne correspond pas aux structures organisationnelles ni au mandat de l'OAN à AINC ou du SRI. Bien que son mandat s'harmonise avec ceux du BFI et de la Direction du Programme des Autochtones de Patrimoine canadien, l'évaluation a néanmoins conclu que les paramètres de prestation des programmes existants au sein de ces deux organisations présentent des obstacles, tout comme les paramètres de financement associés à l'autorisation.

Le fait de maintenir la contribution au titre de SCIS dans sa structure actuelle tout en transférant la responsabilité de sa gestion sous la tutelle d'une autre organisation fédérale ne changerait pas grand-chose à l'appui aux Inuits vivant en milieu urbain à l'extérieur d'Ottawa. D'autres évaluations et études en cours permettront peut-être de faire davantage la lumière sur la meilleure façon dont le gouvernement fédéral pourrait continuer à appuyer les activités fondamentales des centres urbains inuits comme TI, à l'avenir.

7.2 Recommandations

Il est recommandé:

1. L'OAN à AINC, en collaboration avec le SRI, devrait réfléchir à la façon dont la contribution au titre de SCIS et les Inuits vivant en milieu urbain pourraient être davantage soutenus au sein de la famille fédérale, en tenant compte des différents exercices d'évaluation des Autochtones vivant en milieu urbain qui doivent être réalisés au cours de 2010-2011, notamment de l'information sur les besoins en évolution des Inuits vivant dans les collectivités urbaines. La possibilité de transférer cette autorisation aux fins d'un financement liée à l'autorisation de SCIS à la capacité organisationnelle de base attribuée à TI devrait également être examinée, car les deux autorisations appuient essentiellement des activités de base.
2. À court terme, l'OAN à AINC et le SRI devrait préciser et documenter les rôles et responsabilités de leur organisation respective en ce qui a trait à la contribution au titre de SCIS et à son ou ses bénéficiaire(s) et qu'ils déterminent le meilleur moyen d'améliorer la production de rapports par le bénéficiaire afin qu'elle soit harmonisée aux exigences actuelles en matière de mesure du rendement.