

Septembre
2009

Affaires indiennes et du Nord Canada
Projet de recherche sur les
indicateurs thématiques

**Alexis Michael, Dipal Damani, Darryn
DiFrancesco, Jessica Dickson, Gary Seto,
Sophie Tee, Maria Sterniczuk, Doug Anastos**
Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen,
Secteur de la vérification et de l'évaluation,
Affaires indiennes et du Nord Canada

TABLE DES MATIÈRES :

| | |
|---|----|
| TABLE DES MATIÈRES : | I |
| AVANT-PROPOS | 4 |
| SOMMAIRE | 1 |
| Introduction..... | 1 |
| Principales conclusions..... | 1 |
| Les thèmes – les piliers d’une collectivité forte | 1 |
| Indicateurs thématiques | 3 |
| Synthèse et mise en correspondance des indicateurs | 3 |
| Recommandations..... | 5 |
| 1 INTRODUCTION ET CONTEXTE | 9 |
| 2 APERÇU ET PORTÉE | 10 |
| 3 MÉTHODE DE RECHERCHE..... | 13 |
| 3.1 Indicateurs de rendement à l’échelle communautaire..... | 13 |
| 3.2 Approches autochtones pour la mesure du rendement | 14 |
| 4 MÉTHODOLOGIE | 16 |
| 4.1 Portée, durée et méthodes | 16 |
| 4.1.1 Phase I : Collecte des données | 16 |
| 4.1.2 Phase II : Analyse | 17 |
| 4.1.3 Phase III : Production de rapports | 18 |
| 4.2 Limites de la recherche | 19 |
| 5 CHAPITRES THÉMATIQUES | 21 |
| 6 SANTÉ ET BIEN-ÊTRE..... | 22 |
| 6.1 Introduction..... | 22 |
| 6.2 Résultats..... | 23 |
| 6.3 Synthèse et analyse globales..... | 39 |
| 6.4 Application générale | 41 |

| | | |
|------|---|-----|
| 7 | ENVIRONNEMENT..... | 43 |
| 7.1 | Introduction..... | 43 |
| 7.2 | Résultats..... | 43 |
| 7.3 | Conclusion..... | 53 |
| 8 | ÉDUCATION..... | 56 |
| 8.1 | Introduction..... | 56 |
| 8.2 | Résultats..... | 57 |
| 8.3 | Synthèse et analyse globales..... | 69 |
| 8.4 | Application générale..... | 70 |
| 9 | ÉCONOMIE..... | 71 |
| 9.1 | Introduction..... | 71 |
| 9.2 | Conclusions..... | 80 |
| 10 | GOVERNANCE..... | 82 |
| 10.1 | Introduction..... | 82 |
| 10.2 | Résultats..... | 83 |
| 10.3 | Synthèse et analyse des indicateurs de gouvernance..... | 94 |
| 11 | INFRASTRUCTURE..... | 97 |
| 11.1 | Introduction..... | 97 |
| 11.2 | Résultats – principaux indicateurs..... | 98 |
| 11.3 | Analyse globale de tous les indicateurs..... | 114 |
| 12 | CARTOGRAPHIE DES INDICATEURS RELATIVEMENT À L’AAP..... | 116 |
| 12.1 | Cartographie et synthèse..... | 116 |
| 12.2 | Exercice de cartographie..... | 117 |
| 12.3 | Analyse des principaux indicateurs..... | 121 |
| 13 | CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS..... | 124 |
| | Recommandations..... | 124 |
| | ANNEXE A – LISTE DES INDICATEURS..... | 128 |
| | BIBLIOGRAPHIE..... | 135 |

| | |
|----------------------------|-----|
| Méthode de recherche | 135 |
| Santé et bien-être | 137 |
| Environnement..... | 142 |
| Éducation | 143 |
| Économie | 146 |
| Gouvernance | 147 |
| Infrastructure..... | 149 |

AVANT-PROPOS

La création de mesures judicieuses pour le suivi du rendement des programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) est cruciale pour l'élaboration des programmes qui reflètent la vision des peuples autochtones et nordiques et qui répondent aux besoins des collectivités autochtones et nordiques. La mesure du succès des programmes doit déborder l'examen des activités du Ministère pour relever les incidences de celles-ci dans de nombreux contextes. Le but du Projet de recherche sur les indicateurs thématiques est d'aider le Ministère à effectuer désormais la mesure du rendement d'une façon qui tient compte de l'ensemble des résultats des programmes chez les peuples autochtones et la population du Nord.

Le Projet est le produit d'un stage estival de quatre mois au Secteur de la vérification et de l'évaluation qui a réuni huit étudiants de deuxième cycle venant d'universités des quatre coins du pays. En plus de leur travail dans le cadre du Projet, les stagiaires ont été affectés dans divers secteurs d'AINC pour les exposer à des expériences professionnelles variées et pour qu'ils comprennent de première main le travail effectué au Ministère. Le Projet fait fond sur les conclusions tirées d'une étude spéciale sur les Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) qui a été réalisée par la première cohorte de stagiaires en évaluation à AINC au cours de l'été de 2008.

La démarche du Projet consistait à associer les besoins particuliers en mesure du rendement du Ministère aux aspects qui importent le plus au niveau des collectivités. Le résultat est une analyse des indicateurs dans six secteurs thématiques faisant suite au vaste examen de la documentation et de la mesure du rendement dans d'autres provinces et territoires. Les stagiaires ont consulté les secteurs d'AINC, d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et les organismes autochtones et communautaires pour déterminer les besoins en mesure du rendement à de nombreux niveaux chez les divers groupes d'intervenants ainsi que pour donner suite au travail en cours et le compléter.

Le Projet de recherche sur les indicateurs thématiques vise essentiellement à orienter les programmes d'AINC lors de l'élaboration des stratégies de mesure du rendement. Le rapport ne propose pas un ensemble d'indicateurs prescriptifs, mais incite plutôt à une nouvelle réflexion sur le but et le sens de la mesure du rendement. Il est à souhaiter que le rapport soit utile à d'autres ministères fédéraux, aux divers ordres de gouvernement et aux intervenants qui travaillent avec diligence pour mesurer les progrès au niveau communautaire.

Nicole Kennedy

Directrice de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen,
Affaires indiennes et du Nord Canada

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Il est essentiel d'élaborer et d'utiliser des indicateurs appropriés pour assurer une meilleure reddition de comptes, le renforcement des programmes et la prise de décisions fondée sur des preuves. La mesure du rendement est importante pour surveiller et évaluer les répercussions des programmes, et elle est essentielle pour les futurs travaux d'évaluation. Au cours des dix dernières années, les évaluations ont constamment fait ressortir que l'absence de données sur le rendement entravait la capacité d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) de réaliser des travaux d'évaluation utiles. Le projet des indicateurs thématiques, réalisé par le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC, vise à orienter l'élaboration de stratégies de mesure du rendement et à encourager le développement d'indicateurs qui tiennent compte de résultats plus vastes dans les collectivités autochtones et du Nord.

Le présent rapport traite des principaux indicateurs de rendement pour six thèmes qui reflètent la grande portée du mandat d'AINC : la santé et le bien-être; l'environnement; l'éducation; l'économie; la gouvernance; et l'infrastructure. Au bout du compte, le cadre permet d'évaluer la concrétisation de l'idéal d'AINC visant à ce que les collectivités inuites, métisses, nordiques et des Premières nations soient en santé, en sécurité, autosuffisantes et prospères.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les thèmes - les piliers d'une collectivité forte

L'une des premières conclusions de la recherche est la nécessité d'adopter une approche communautaire globale pour la sélection des indicateurs. Le projet est organisé autour de six thèmes, représentant chacun un secteur d'enquête essentiel pour bien comprendre en quoi consiste une collectivité autochtone et nordique en santé, en sécurité, autosuffisante et prospère. On recommande au lecteur de consulter le rapport, *Femmes autochtones du Canada : vers la mesure des enjeux*, aussi réalisé par le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC, pour en savoir plus sur la façon d'appliquer l'analyse comparative entre les sexes aux thèmes.

Santé et bien-être

Essentiellement, le bien-être d'une collectivité dépend de la santé physique, mentale et émotionnelle de chaque membre de la collectivité, ainsi que de son bien-être. La santé peut également être influencée par l'environnement, la culture, la famille et la collectivité, et elle peut, à son tour, influencer ces aspects. Le fait d'incorporer de multiples facettes du développement de la personne et de la collectivité à la santé et au bien-être rend

complexe et difficile l'élaboration de mesures du rendement visant à répondre à ces besoins. Afin de démontrer le rapport entre les activités de programme et l'état de la santé des collectivités, il faut considérer les indicateurs de santé, tels que la santé physique et mentale, ainsi que les indicateurs qui mesurent les déterminants sociaux et environnementaux de la santé, tels que les conditions de vie et de travail, le développement de l'enfant et la pauvreté.

Environnement

Les particularités sociales, culturelles et historiques des collectivités autochtones et nordiques sont étroitement liées à la terre et à l'environnement. Un environnement fécond favorise une production alimentaire durable et d'autres éléments clés d'une bonne santé. Le chapitre consacré à l'environnement s'appuie sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs restreints afin de mesurer le lien complexe entre l'environnement et les processus économiques, sociaux et politiques des collectivités. La plupart des indicateurs environnementaux sont quantitatifs. Ces indicateurs dressent un tableau comparable, fiable et valide de la santé de l'environnement. Les autres indicateurs, en revanche, sont de nature qualitative et normative, et portent sur la qualité de la gestion environnementale. Ensemble, ces indicateurs brossent un tableau comparable et fiable, mais également détaillé, de la réussite environnementale dans les collectivités autochtones et nordiques.

Éducation

L'éducation est intrinsèquement liée à d'autres aspects du bien-être, et ce, puisqu'elle prépare les Autochtones et les résidents du Nord à tirer parti de nouvelles possibilités favorisant une augmentation du niveau de vie et le bien-être général de la collectivité. La recherche sur les points de vue autochtones sur l'apprentissage nous fournit une perspective globale pour examiner l'élaboration d'un bon système d'éducation. Selon cette perspective, l'éducation est un processus à vie, expérientiel et spirituel, ancré dans la langue et la culture traditionnelles, et appuyé par la collectivité. Les indicateurs proposés visent également à montrer l'importance de la formation structurée et de l'apprentissage expérientiel. Les indicateurs mettent l'accent sur les mesures des aspects de l'apprentissage qui préparent l'individu au début de son développement jusqu'à son autosuffisance et à sa participation active à la société.

Économie

Les conditions socioéconomiques des collectivités autochtones et nordiques sont extrêmement complexes et continuent à subir des changements importants. De plus en plus, les collectivités autochtones et nordiques repèrent de nouvelles possibilités et participent aux activités économiques, qui, si l'on dispose des capacités adéquates, pourraient fournir des moyens durables à diverses cultures de prospérer au sein de l'environnement économique dynamique du Canada. L'approche en matière de développement économique adoptée dans ce projet se concentre à l'ensemble du déroulement de la politique économique, depuis le plan économique initial jusqu'à la

croissance et la durabilité à long terme. Les indicateurs ont été choisis en fonction de leur capacité de mesurer les facteurs directs et indirects qui influencent l'économie.

Gouvernance

À mesure que les collectivités autochtones canadiennes connaissent une croissance, le besoin se fait de plus en plus pressant pour des structures de gouvernance autochtone solides qui pourraient amener les personnes et la collectivité à atteindre la parité avec les autres Canadiennes et Canadiens sur le plan du bien-être. Les liens entre la gouvernance et le développement social sur les plans de la santé, de l'économie, de l'environnement, de l'éducation et de l'infrastructure dans les collectivités autochtones sont bien documentés dans la documentation sur la gouvernance. Tout au long de la recherche, nous avons cerné quatre sous-catégories d'activités de gouvernance qui définissent le champ d'application général de ce vaste thème: principes de bonne gouvernance; institutions gouvernementales solides; ententes sur l'autonomie gouvernementale; et solides relations intergouvernementales. Ensemble, ces catégories nous ont fourni une base pour sélectionner les indicateurs qui peuvent aider à comprendre la capacité de gouvernance des collectivités autochtones.

Infrastructure

Le thème de l'infrastructure a été choisi comme déclencheur contextuel de résultats plus vastes liés à la santé et au bien-être, à la santé sociale en général et aux possibilités économiques. Ce chapitre présente un ensemble d'indicateurs relatifs aux priorités ou aux résultats stratégiques en matière d'infrastructures autochtones et nordiques au Canada. La recherche a révélé que peu d'indicateurs permettent une évaluation plus générale de l'état de l'infrastructure. Bien qu'il existe de nombreuses mesures opérationnelles et techniques de l'infrastructure, peu de mesures constituent des indicateurs directs du rendement et des résultats à haut niveau.

Indicateurs thématiques

Une liste des principaux indicateurs (et leur description) se trouve à l'annexe A à la fin du rapport. Après avoir évalué des centaines d'indicateurs cernés dans le cadre de la recherche, le groupe de recherche a établi une liste générale de vingt à cinquante indicateurs pour chacun des thèmes. Il a ensuite déterminé quels indicateurs étaient les plus pertinents au Ministère et aux problèmes qui pèsent sur les collectivités autochtones et nordiques. Ce processus a permis d'établir une liste de dix à quinze indicateurs thématiques pour chaque thème.

Synthèse et mise en correspondance des indicateurs

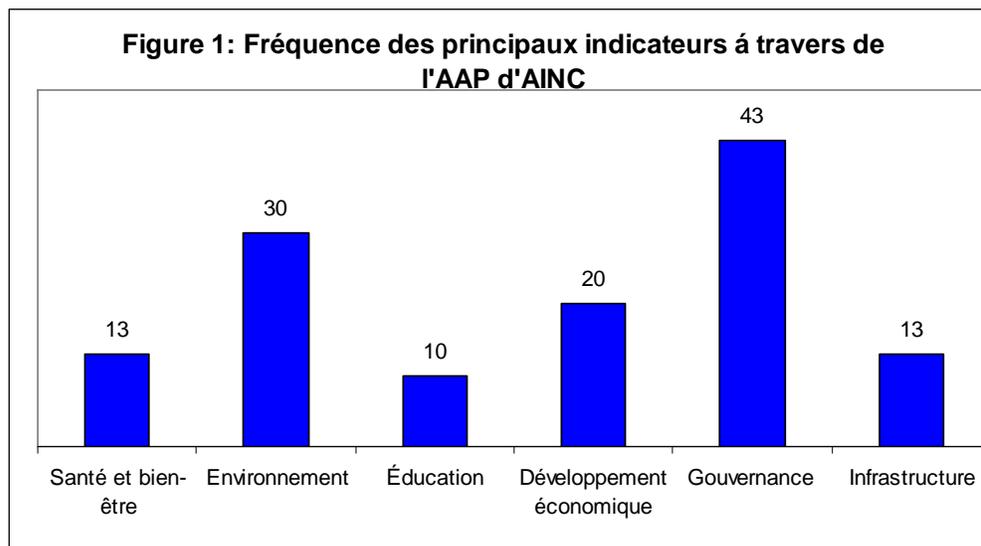
L'Architecture des activités de programme (AAP) d'AINC a été choisie comme cadre de référence pour décrire les moyens d'utiliser actuellement les indicateurs retenus pour mesurer les progrès dans les activités de programme afin de recueillir leurs objectifs et, en bout de ligne, les résultats stratégiques (RS) du Ministère. Afin d'évaluer

l'applicabilité des indicateurs dans l'ensemble des secteurs de programme actuels d'AINC, un exercice de cartographie a été effectué pour déterminer la pertinence des indicateurs choisis pour chaque thème de l'AAP. L'exercice avait deux objectifs :

- Déterminer l'utilité des indicateurs sélectionnés pour les secteurs de programme d'AINC; et
- Cerner les indicateurs qui s'appliquent de façon générale à tous les secteurs de programme du Ministère.

Le processus de mise en correspondance comprenait l'harmonisation des principaux indicateurs de chaque thème avec les RS et les secteurs de programme de l'AAP. Pour ce faire, l'équipe de projet a consulté principalement la description des éléments de l'AAP pour 2009-2010 et le Cadre de mesure du rendement 2009-2010 d'AINC. Les indicateurs qui touchent plus d'un résultat stratégique peuvent être considérés comme essentiels à la mesure des résultats ultimes du Ministère. Voici un résumé des liens entre les indicateurs et l'AAP.

La figure 1 porte sur la fréquence des indicateurs thématiques dans l'AAP. Elle illustre le nombre d'indicateurs de chaque thème qui a été harmonisé avec les indicateurs qui peuvent servir pour mesurer les activités de chacun des RS. Par exemple, les indicateurs associés à l'économie ont été liés vingt fois à divers secteurs de programme de l'AAP. Le rapport complet fournit plus de détails sur la relation entre les indicateurs thématiques et les programmes ministériels.



L'exercice de mise en correspondance a permis de constater que les indicateurs associés à la gouvernance et à l'environnement se sont manifestés le plus souvent, ce qui laisse entendre que le Ministère pourrait tirer avantage de l'intégration des

indicateurs signalés dans ses initiatives de mesure du rendement à de multiples échelons. Par exemple, « les relations intergouvernementales » – la mesure dans laquelle les collectivités autochtones et les autres intervenants s'engagent conjointement à améliorer le bien-être de la collectivité – est l'indicateur en matière de gouvernance le plus pertinent à l'égard des résultats stratégiques : cet indicateur apparaît onze fois et au moins une fois dans chaque résultat stratégique. De même, « la gestion des risques environnementaux » est l'indicateur lié à l'environnement le plus pertinent à l'égard des résultats stratégiques : cet indicateur apparaît sept fois et s'applique à toutes les activités de programme du résultat stratégique « Les terres ». Cet indicateur mesure le degré de participation des collectivités à la planification visant à atténuer la vulnérabilité environnementale.

Fait intéressant, les indicateurs thématiques liés à la santé et au bien-être et à l'éducation apparaissent moins souvent que prévu, ce qui semble indiquer que ces indicateurs exercent une influence au-delà de la portée et du mandat des activités d'AINC. Bien que ces indicateurs ne soient pas directement liés à l'AAP, il faudrait tout de même les examiner puisqu'ils permettront de cerner d'importants éléments d'analyse pour l'évaluation de questions transversales.

RECOMMANDATIONS

Dans une large mesure, les indicateurs sélectionnés sont axés sur les résultats, permettant une analyse qui ne se limite pas aux activités et aux extrants, et ce, afin que l'on se concentre sur les questions et besoins propres aux collectivités autochtones et nordiques. Toutefois, le fait de mettre l'accent sur des mesures concrètes à l'échelle communautaire est une tâche aux multiples aspects et difficile. La diversité des collectivités autochtones et nordiques du Canada limite la mesure dans laquelle les indicateurs de rendement peuvent mesurer la condition unique et complexe de chaque collectivité. La documentation sur le sujet concorde en ce qui concerne les facteurs à prendre en compte dans l'élaboration d'un plan de mesure du rendement pertinent sur le plan culturel. En se fondant sur ces connaissances, le rapport constitue un point de départ pour poursuivre l'élaboration d'indicateurs qui répondent aux besoins de chaque collectivité tout en permettant l'atteinte des objectifs du gouvernement concernant la mesure généralisée du rendement.

Les recherches réalisées dans le cadre du présent projet ont révélé plusieurs défis et possibilités dont le Ministère doit tenir compte pour assurer la mesure sérieuse et efficace du rendement. Les recommandations qui suivent exposent les mesures importantes que le Ministère peut prendre à cet égard.

Recommandation 1 : Faire la différence entre les indicateurs du bien-être communautaire et ceux de la réussite d'un programme

La recherche avait un objectif double : fournir une liste d'indicateurs applicables aux collectivités autochtones et nordiques de même qu'aux programmes ministériels, indicateurs aidant à bien comprendre le rôle d'AINC dans la réalisation des résultats à l'échelle communautaire. Ainsi, certains indicateurs se rapportent au bien-être général des collectivités tandis que d'autres servent plutôt à mesurer le rendement des programmes. Les mesures du rendement des programmes peuvent servir pour mesurer les résultats immédiats, alors que les mesures de bien-être des collectivités peuvent servir pour mesurer le succès intermédiaire et à long terme. Faire la distinction entre ces deux types d'indicateurs aide à bien comprendre les attributions entre les activités de programme et les extrants et les résultats communautaires.

Recommandation 2 : Faire participer les collectivités et les autres intervenants à l'élaboration de mesures du rendement d'une façon adapté à la culture qui intègre les perspectives fondées sur les sexes

La création d'indicateurs de mesure du rendement pertinents pour les collectivités exige de mener de vastes consultations auprès des collectivités autochtones et nordiques pour s'assurer que les indicateurs et mesures proposés ont une signification pour la collectivité, qu'ils sont adaptés aux particularités culturelles et qu'ils sont fondés sur la vision que nourrissent les Autochtones et les résidents du Nord pour leurs collectivités. Il faut, de manière significative, engager les membres des collectivités qui représentent les nombreux différents groupes dans une collectivité, à savoir les hommes, les femmes, les aînés, les jeunes et autres. Les tentatives en vue de recueillir des données dans les collectivités doivent également tenir compte de leurs principes en matière de recherche et de collecte de données. Les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de gestion des données (PCAG) en sont un exemple.

En outre, la mesure du rendement exige de consulter d'autres intervenants et d'établir des partenariats avec ceux-ci, y compris avec d'autres ministères fédéraux et gouvernements qui travaillent à l'atteinte de résultats similaires. Les premiers contacts avec des intervenants externes dans le cadre de ce projet ont permis d'apprendre que des travaux similaires portant sur la création d'indicateurs sont en cours, donnant ainsi l'occasion de mettre en commun des pratiques exemplaires, d'harmoniser la collecte de données et, à terme, de créer des systèmes de mesure du rendement plus complexes.

Recommandation 3 : Poursuivre les travaux d'harmonisation de la collecte de données

L'absence de source de données sur les Autochtones, au sein et à l'extérieur du Ministère, rend la collecte de données relativement à un nombre d'indicateurs sélectionnés pour cette étude coûteuse, longue et, dans certains cas, impossible, malgré leur pertinence à l'échelle communautaire. Souvent, il est impossible de désagréger les données actuelles afin d'analyser un vaste éventail de variables contribuant au bien-être de chaque collectivité autochtone ou nordique. Les recherches

ont également permis d'apprendre qu'un nombre croissant d'activités de collecte de données et de création d'indicateurs sont en déjà en cours dans des collectivités autochtones et nordiques. Bien que ces activités témoignent d'un intérêt croissant pour des programmes fondés sur le rendement, elles ont également pour effet d'accroître la reddition de comptes des collectivités.

Dans certains cas, diverses sources recueillent les mêmes données ou des données similaires. Le fait que ces intervenants et d'autres organismes visent les mêmes résultats et objectifs démontre la nécessité d'harmoniser la collecte de données. La collecte coordonnée entre le gouvernement fédéral et d'autres échelons du gouvernement et organismes autochtones/communautaires allégerait le fardeau pour ce qui est de la présentation de rapports. Autre avantage communautaire : une meilleure coordination de la collecte des données réduirait le temps et les coûts que les organismes de collecte de données et les collectivités doivent consacrer à la tâche.

Recommandation 4 : Élaborer des objectifs communautaires

Peu d'indicateurs examinés dans le présent rapport incluent des objectifs pour évaluer des progrès substantiels dans les collectivités autochtones et nordiques. Dans la plupart des cas, les indicateurs sélectionnés utilisent des points de repère pour définir les progrès en tant qu'augmentation de la parité entre les populations autochtones et non autochtones. Même si cette approche illustre le bien-être d'une collectivité autochtone par rapport à des normes nationales, elle ne permet que d'observer les progrès du point de vue de la collectivité en question. Pour mieux comprendre le bien-être des collectivités, le Ministère devrait faire participer celles-ci à l'élaboration de points de repère qui reflètent leurs objectifs et aspirations, permettant l'analyse des progrès d'une seule collectivité.

Recommandation 5 : Poursuivre l'élaboration de stratégies axées sur le renforcement des capacités

Les recherches ont fait ressortir des liens étroits entre les capacités communautaires et l'obtention de résultats. Il existe toutefois peu d'indicateurs pour mesurer l'état des capacités dans divers domaines. La documentation à ce sujet indique que les capacités dépendent d'un vaste éventail de variables contribuant au bien-être des collectivités. Pour attirer l'attention sur les capacités des collectivités, le présent rapport souligne dans chaque chapitre consacré à un thème les liens entre ces variables lorsqu'on les observe. On encourage les utilisateurs de ce rapport à adopter une approche globale pour la mesure du rendement, afin de tenir compte des facteurs généraux qui favorisent le renforcement des capacités de la collectivité. De même, on conseille au Ministère de poursuivre ses travaux en vue de créer des programmes qui portent sur les mesures du rendement, afin de répondre aux nombreux besoins particuliers des collectivités.

Recommandation 6 : Poursuivre la création d'indicateurs de résultats

Le présent rapport vise principalement à remédier au manque d'indicateurs de résultats au sein du Ministère. Un aspect important dans la sélection des indicateurs consiste à cerner ceux qui ne se limitent pas à une mesure descriptive des activités du Ministère, afin qu'on puisse inclure les répercussions à long terme des programmes. D'autres indicateurs sélectionnés combinent des données opérationnelles pour permettre de comprendre le rendement des systèmes des collectivités, y compris des divers types d'infrastructure. La collecte de données sur le rendement portant sur des indicateurs de résultats pourrait nécessiter la participation des bénéficiaires des programmes à un dialogue continu sur les effets cumulatifs des programmes.

1 INTRODUCTION ET CONTEXTE

Il est essentiel d'élaborer et d'utiliser des indicateurs appropriés pour assurer une meilleure reddition de comptes, le renforcement des programmes et la prise de décisions fondée sur des preuves. La mesure du rendement est importante pour surveiller et évaluer les répercussions des programmes, et elle est essentielle pour les futurs travaux d'évaluation. Au cours des dix dernières années, les évaluations ont constamment fait état de l'absence de données sur le rendement qui entravait la capacité du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) à réaliser des travaux d'évaluation utiles. Le même problème a été constaté dans l'évaluation récente du Cadre de responsabilisation de gestion qui a recommandé qu'AINC « continue à améliorer la disponibilité de données valables sur le rendement afin d'appuyer l'amélioration de la qualité des évaluations et l'élaboration de sources de données multiples ».

La mesure du rendement au sein du Ministère exige du soutien. L'examen de 59 cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) mené au sein d'AINC, en 2008, a révélé que, bien que les CGRR du Ministère soient de bonne qualité, de façon générale, la mesure du rendement des programmes a été axée uniquement sur les indicateurs des dépenses et des résultats plutôt que sur les résultats ou les résultats escomptés. De plus, les lacunes dans la mise en œuvre et la collecte des données ont contribué à un manque de données et de stratégie rigoureuse de mesure ou de collecte de données.

Le projet des indicateurs thématiques, réalisé par le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC, vise à offrir un outil de base aux responsables des programmes pour la sélection d'indicateurs dans le cadre de l'élaboration de stratégies de mesure du rendement. Compte tenu de la vaste portée du projet, on espère que d'autres ministères et organismes fédéraux, ainsi que d'autres intervenants qui s'efforcent d'obtenir des résultats à l'échelle communautaire, tireront parti du projet pour dresser des plans de mesure du rendement.

2 APERÇU ET PORTÉE

Le travail d'AINC en matière de politiques et de programmes s'inscrit dans un contexte caractérisé par des défis historiques et actuels complexes. L'élaboration d'indicateurs qui évaluent la réussite des programmes dans ces contextes social et culturel particuliers nous amène à examiner les besoins au niveau communautaire. L'élaboration d'indicateurs utiles et pertinents sur le plan culturel qui reflètent fidèlement les programmes et les collectivités qu'ils desservent constitue une tâche difficile.

Compte tenu de l'étendue et de la complexité des programmes d'AINC et du vaste mandat du Ministère, les chercheurs ont entrepris une analyse nationale et internationale des indicateurs portant sur les six thèmes suivants : la santé et le bien-être, l'environnement, l'éducation, l'économie, la gouvernance et l'infrastructure. D'abord et avant tout, les indicateurs ont été sélectionnés en réponse aux besoins et aux problèmes pertinents aux collectivités autochtones et nordiques. L'analyse, quant à elle, est axée sur la façon dont la réussite est définie au niveau communautaire pour chaque thème analysé. La série complète d'indicateurs constitue un reflet général des nombreux éléments qui caractérisent une collectivité florissante. Enfin, les indicateurs sélectionnés ont été mis en correspondance avec les programmes au moyen de l'Architecture des activités de programme (AAP) du Ministère. On recommande au lecteur de consulter le rapport, *Femmes autochtones du Canada : vers la mesure des enjeux*, aussi réalisé par le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC, pour en savoir plus sur la façon d'appliquer l'analyse comparative entre les sexes aux thèmes.

Santé et bien-être

Essentiellement, le bien-être d'une collectivité dépend de la santé physique, mentale et émotionnelle de chaque membre de la collectivité, ainsi que de son bien-être. Il est important que tout modèle décrivant le renforcement des capacités autochtones soit axé sur les problèmes de santé à l'échelle locale¹. La guérison à l'échelle communautaire s'est révélée une solution efficace pour résoudre une multitude de problèmes au sein de la collectivité². Selon le témoignage d'une participante à une étude sur la santé des femmes autochtones au Manitoba : « le besoin de bien-être communautaire commence avec chacun d'entre nous³ ».

Environnement

Un peu comme la santé personnelle se reflète dans une collectivité, la santé sociale, culturelle et historique de la collectivité est étroitement liée à la terre et à l'environnement. Pour beaucoup d'Autochtones, l'identité culturelle – l'essence même de la collectivité – est étroitement liée au lieu. Ainsi, la santé de la collectivité dépend de la santé de l'environnement. Un environnement fécond fournit la nourriture utilisée dans les cérémonies et il contribue à la bonne santé. Du point de vue autochtone, la viabilité de l'environnement est synonyme de survie spirituelle, économique et sociale⁴.

Éducation

La survie de cette dernière dépend du développement et de l'éducation des enfants. Sans des efforts véritables et concertés pour inciter les membres les plus jeunes de la collectivité à poursuivre des études, les enfants risquent de souffrir d'un manque de compétences améliorant l'employabilité et de voir leur identité et leur estime de soi ébranlées⁵. Le bien-être culturel de la collectivité est menacé par les faibles probabilités que les nombreux éléments complexes composant la société traditionnelle soient transmis aux générations futures. L'éducation est intrinsèquement liée à d'autres aspects du bien-être, et ce, puisqu'elle prépare les Autochtones et les résidents du Nord à tirer parti de nouvelles possibilités favorisant une augmentation du niveau de vie et le bien-être général de la collectivité.

Économie

En 2006, la Commission royale sur les peuples autochtones a noté que l'économie constituait le plus grand défi pour les collectivités du Nord⁶. Même si nous sommes dans une époque où les besoins sont importants, d'un point de vue traditionnel, les économies fondées sur les ressources naturelles continuent de contribuer à structurer les systèmes socioéconomiques. De la redistribution de la richesse lors des cérémonies de potlach sur la côte Ouest à la production de nourriture annuelle par les Inuits estimée à 40 millions de dollars, le bien-être des collectivités dépend en grande partie de l'économie⁷. De nos jours, on présente aux collectivités autochtones des possibilités économiques de plus en plus grandes qui, si l'on dispose des capacités adéquates, pourraient fournir des moyens durables aux cultures traditionnelles de prospérer dans un environnement économique en constant changement.

Gouvernance

Dans la documentation à ce sujet, il est généralement reconnu qu'une bonne gouvernance et capacité de régulation sont à la base de la plupart des aspects qui témoignent d'une collectivité en santé et fonctionnelle⁸. Sans gouvernance, les Premières nations seraient incapables de revendiquer le droit à l'autodétermination, qui assure la poursuite de la vigueur culturelle et de l'autosuffisance⁹. Les Autochtones et les résidents du Nord prennent part à des types différents d'organisations politiques et sociales. Cela dit, malgré cette diversité, les deux groupes aspirent à une gouvernance solide et à l'autosuffisance. À mesure que les collectivités changent et croissent, il devient de plus en plus impérieux d'établir des structures de gouvernance solides en mesure d'assurer aux collectivités et à leurs membres un bien-être comparable à celui du reste de la population canadienne.

Infrastructure

Enfin, le thème de l'infrastructure a été choisi comme déclencheur contextuel de résultats plus vastes liés à la santé et au bien-être, à la santé sociale en général et aux possibilités économiques. Par exemple, un logement adéquat est lié à un certain nombre de résultats en matière de santé et de bien-être, notamment la sécurité et la santé physique. L'accès à Internet haute vitesse permet de se connecter à sa collectivité et à des réseaux d'information plus

vastes, et il permet aux membres des collectivités éloignées de participer aux secteurs économiques fondés sur le Web.

Enfin, il est important de noter, à des fins de comparaison, qu'un certain nombre d'indices de la santé communautaire autochtone administrés au Canada ciblent les thèmes sélectionnés dans le cadre de ce projet. Par exemple, une récente étude a révélé que la santé, l'éducation et l'économie sont trois des thèmes le plus couramment abordés par les outils et les modèles conceptuels de mesure. Dans le même ordre d'idées, cette étude a montré que des mesures relatives au leadership ou à la gouvernance et à l'environnement étaient également souvent intégrées à la collecte de données des indices¹⁰.

Notes

¹ Chino et DeBruyn (2006)

² Mussell, Cardiff et White (2004); Kishk Anaquot Health Research (2008)

³ Wilson (2004)

⁴ Higgins (2000)

⁵ Commission royale sur les peuples autochtones (2006)

⁶ Commission royale sur les peuples autochtones (2006)

⁷ Statistique Canada (2001)

⁸ Hunt et Smith (2007); Plumptre et Graham (1999)

⁹ Hunt et Smith (2007)

¹⁰ Kishk Anaquot Health Research (2008)

3 MÉTHODE DE RECHERCHE

3.1 INDICATEURS DE RENDEMENT À L'ÉCHELLE COMMUNAUTAIRE

La mesure du rendement cible divers niveaux d'analyse. Les indicateurs élaborés pour les objectifs du millénaire pour le développement des Nations Unies, par exemple, s'appuient sur des données à l'échelle des pays, orientant l'analyse sur les tendances mondiales et régionales¹. Les organismes tels que Statistique Canada et les organismes provinciaux de collecte de données peuvent élaborer des indicateurs et des méthodes de collecte de données qui permettent de comparer les pays et les régions². Une approche plus détaillée de la mesure du rendement vise à déterminer l'état d'une seule collectivité, en tenant compte de questions et de priorités clés qui contribuent de façon notable au développement de cette collectivité. Les indicateurs de niveau communautaire dépassent ont les mesures descriptives à haut niveau pour intégrer des valeurs individuelles à la stratégie de mesure³. Ces indicateurs présentent la possibilité d'envisager les questions d'un point de vue systémique ou institutionnel, ce qui est souvent difficile à faire au niveau individuel⁴.

Il est difficile de déterminer les indicateurs communautaires pour les groupes autochtones au Canada en raison de la diversité de la population autochtone. De façon générale, il y a trois principaux groupes autochtones au Canada : les Premières nations, les Métis et les Inuits. En outre, il y a de nombreuses collectivités nordiques qui comptent des individus autochtones et non autochtones. Ces groupes résident dans d'innombrables collectivités, depuis les collectivités rurales et isolées des Premières nations et des Inuits jusqu'aux Autochtones vivant en milieu urbain. Chaque collectivité a ses propres besoins, priorités et façons de mesurer son succès, dont doivent tenir compte les mesures ministérielles du rendement. Les indicateurs présentés dans les chapitres consacrés à un thème avancent des idées sur des façons prometteuses de mesurer certaines des questions les plus importantes auxquelles font face les peuples autochtones et nordiques à l'échelle de la collectivité. Ces indicateurs fournissent des renseignements partiels seulement sur les répercussions des programmes gouvernementaux sur les collectivités autochtones et nordiques. Pour une compréhension plus complète des circonstances culturelles au sein de chaque collectivité, nous invitons le lecteur à conjuguer ces indicateurs avec d'autres qui visent à expliquer la façon dont les progrès des collectivités autochtones et nordiques s'inscrivent dans le contexte d'histoires, de pratiques culturelles et d'idées uniques quant à la façon de soutenir le bien-être futur de la collectivité.

3.2 APPROCHES AUTOCHTONES POUR LA MESURE DU RENDEMENT

Pour mieux comprendre la façon dont les Autochtones comprennent le monde, il faut examiner plusieurs modèles et d'autres études qui contribuent à révéler les piliers d'une collectivité autochtone en santé. Il est tout aussi important de noter que les modèles autochtones dépassent souvent l'analyse objective pour inclure l'expérience directe, l'interdépendance, les liens et les valeurs, qui peuvent tous être difficiles à expliquer de façon satisfaisante, et encore plus à mesurer⁵. Enfin, les grands thèmes examinés dans le présent rapport, en partie sélectionnés pour refléter l'état actuel des programmes du Ministère, n'abordent pas toutes les composantes d'une collectivité en santé présentées dans la documentation. Par conséquent, le guide devrait servir de point de départ pour commencer à comprendre les conceptions autochtones et nordiques du monde et les notions du bien-être communautaire.

La vision autochtone du monde est souvent considérée comme globale. Cette perspective tient compte de la personne, la famille, la collectivité et la nation, le corps, l'esprit, l'âme et le cœur; le monde animal; le soleil, l'eau et l'air⁶. Elle est axée sur l'équilibre entre ces aspects de la vie humaine et d'autres qui comprennent le monde physique et spirituel ainsi que l'environnement naturel. Selon un cadre conceptuel élaboré pour l'Enquête régionale sur la santé (ERS), « pour les peuples des Premières nations, le bien-être communautaire est étroitement lié au bien-être de la personne et de la collectivité sur le plan de la santé mentale, physique et culturelle⁷ ». Pour pleinement comprendre ce qui constitue une collectivité en santé pour les Autochtones, il faut adopter une approche multidimensionnelle pour étudier la collectivité.

Un façon de développer une vision du monde autochtone est de réaliser une analyse socioécologique. Une approche socioécologique de la santé communautaire avance que « la bonne santé est le résultat de relations réciproques entre les personnes et les environnements dans lesquels elles vivent⁸ ». Un auteur décrit en termes généraux la santé communautaire définie socialement comme une fonction des environnements social, culturel, éducationnel, économique et politique⁹. Un concept clé dans ce contexte est l'interrelation de la santé des particuliers et de l'équilibre avec son environnement.¹⁰

Une étude importante des indicateurs applicables aux humains et à leur environnement est *The Well-being of Nations*, rédigée par Robert Prescott-Allen. L'étude porte sur la viabilité dans l'évaluation de la qualité de vie et de l'environnement dans 180 pays au moyen de quatre indices : l'Indice de bien-être (IB), l'Indice de bien-être de l'écosystème (IBE), l'Indice de bien-être humain (IBH) et l'Indice de bien-être – stress (IBS). Les deux premiers indices offrent des mesures complètes du bien-être humain et de la qualité de l'environnement. Les deux autres peuvent être utilisés pour comparer le lien entre la qualité de vie et l'environnement¹¹.

Notes

¹ Nations Unies (2008)

² Voir par exemple Statistique Canada (2009)

³ Belseme et Mullin (1997)

⁴ Kishk Anaquot Health Research (2008)

⁵ Cajate (2000)

⁶ RHS (2005)

⁷ RHS (2005), p.146

⁸ McMurray (2006)

⁹ Richmond et coll. (2004)

¹⁰ Ibid.

¹¹ Prescott-Allen (2001)

4 MÉTHODOLOGIE

4.1 PORTÉE, DURÉE ET MÉTHODES

Le projet a été réalisé par une équipe de huit étudiants de deuxième cycle universitaire qui ont travaillé en collaboration pendant quatre mois en vue d'étudier chaque thème de façon approfondie. Bien que la portée de ce projet ait été déterminée par les activités du Ministère et que la recherche ait constitué un reflet général des nombreux volets des programmes de l'Architecture des activités de programme (AAP) d'AINC, l'objectif consistait aussi à aborder des secteurs importants communs aux collectivités autochtones et nordiques, présentés dans la documentation. Cette approche vise à établir une portée de recherche qui englobe à la fois les activités du Ministère à haut niveau et les questions cernées comme revêtant une importance particulière pour le développement des collectivités autochtones et nordiques et le renforcement de leurs capacités. Les méthodes de recherche suivantes ont été utilisées afin de recueillir des renseignements :

4.1.1 Phase 1 : Collecte des données

A. Recherche documentaire

Le but de la recherche documentaire était : 1) de définir le concept de la mesure du rendement au niveau communautaire et de relever les pratiques exemplaires ainsi que les indicateurs de rendement prometteurs; 2) d'examiner les perspectives autochtones et les cadres de savoir culturel pour dégager les indicateurs qui mesurent les aspects les plus importants pour les collectivités autochtones et nordiques. À cette fin, l'équipe de projet a désigné et examiné la documentation sur les indicateurs, y compris des instances nationales et internationales, des organisations autochtones et d'autres projets communautaires. Les types de documents analysés comprennent des revues arbitrées, de la documentation grise ainsi que d'autres études publiées à l'échelle de la collectivité. Une bibliographie détaillée de toutes les sources citées peut être consultée à la fin du présent rapport.

B. Analyse des documents et des dossiers

L'équipe de projet a examiné la documentation du Ministère sur la mesure du rendement, notamment l'Architecture des activités de programme (AAP), le cadre de la mesure du rendement (CMR), le Rapport sur les plans et les priorités (RPP), le Rapport ministériel sur le rendement (RMR) et l'étude du CGRR intitulée « L'état de la mesure du rendement des programmes, qui soutient l'évaluation à AINC », effectuée en 2008. Bien qu'ils ne soient pas analysés en détail dans le présent rapport, ces documents ont été essentiels pour

déterminer la pertinence des indicateurs par rapport aux activités et aux objectifs du Ministère.

C. Entretiens au Ministère et entrevues hors du Ministère

Nous avons communiqué avec les sous-ministres adjoints de tous les secteurs d'AINC pour leur demander de fournir les coordonnées des responsables de secteur au fait du travail de mesure du rendement en cours. Les représentants des secteurs devaient indiquer les leçons dégagées ainsi que leurs besoins précis pour élaborer les mesures du rendement. Nous avons aussi communiqué avec d'autres ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux et plusieurs organisations autochtones ou communautaires pour leur demander de mettre à contribution leur expertise pour le projet et indiquer ce qu'ils considéraient comme des besoins pressants concernant la mesure du rendement. Ces organisations ont éclairé certaines vastes questions dont il faut tenir compte dans le choix des indicateurs, notamment les occasions de rationaliser la collecte des données et de mesurer les succès à l'étendue des ministères, des gouvernements et des secteurs.

4.1.2 Phase II : Analyse

D. Analyse des indicateurs et critères de sélection

Après avoir évalué des centaines d'indicateurs cernés dans le cadre de la recherche, le groupe de recherche a établi une liste générale de vingt à cinquante indicateurs pour chacun des thèmes. Il a ensuite déterminé quels indicateurs étaient les plus pertinents au Ministère et aux problèmes qui pèsent sur les collectivités autochtones et nordiques. Ce processus a permis d'établir une liste de dix à quinze indicateurs thématiques pour chaque thème.

Bien que les chercheurs n'aient pas effectué une analyse rigoureuse des indicateurs prometteurs en s'appuyant sur un ensemble fixe de critères, ils ont tenu compte d'un certain nombre de facteurs au moment de déterminer quels indicateurs intégrer à la liste des indicateurs sélectionnés pour chaque thème.

Aspects importants

- **Utilité.** Mesure dans laquelle les indicateurs peuvent s'appliquer largement à l'ensemble des thèmes et être utilisés par les programmes dans de nombreux secteurs du Ministère.
- **Applicabilité.** Mesure dans laquelle les indicateurs ont une pertinence particulière pour les collectivités autochtones et nordiques et peuvent être utilisés pour comparer les progrès dans celles-ci.

Considérations secondaires

- **Comparabilité.** Y a-t-il des indicateurs actuellement utilisés par d'autres compétences qui pourraient être appliqués aux programmes d'AINC?
- **Disponibilité.** Comment les indicateurs sont-ils utilisés et comment l'information est-elle recueillie? Quelle est la source des données? À quelle fréquence les données sont-elles recueillies?
- **Fiabilité.** Dans quelle mesure les sources des données et les méthodes d'enquête sont-elles fiables? Ont-elles été mises à l'essai ou mises en œuvre dans des collectivités autochtones ou nordiques?
- **Validité.** L'indicateur permet-il de bien mesurer les résultats et les réussites comme elles sont définies pour chaque thème?
- **Caractère réalisable.** Dans l'ensemble, l'indicateur constitue-t-il une option viable pour la mesure du rendement au sein d'AINC? Est-ce possible de le mettre en œuvre?

E. Cartographie des indicateurs relativement à l'AAP

Élément clé de la gestion stratégique du Ministère, l'AAP a été choisie comme cadre de référence pour décrire les moyens d'utiliser actuellement les indicateurs retenus pour mesurer les progrès dans les activités de programme afin de recueillir leurs objectifs et, en bout de ligne, les résultats stratégiques du Ministère. Afin d'évaluer l'applicabilité des indicateurs dans l'ensemble des secteurs de programme actuels d'AINC, un exercice de cartographie a été effectué pour déterminer la pertinence des indicateurs choisis pour chaque thème de l'AAP. En permettant l'harmonisation des indicateurs et secteurs des programmes avec leurs activités et objectifs, cet exercice contribue à l'utilité du projet. De plus, ce processus a permis de mettre au jour des indicateurs clés largement appliqués dans l'ensemble de l'AAP.

4.1.3 Phase III : Production de rapports

Les conclusions principales du projet sont un ensemble d'indicateurs qui renseignent sur les nombreuses différentes activités ministérielles. La dernière section du rapport examine les conclusions généralement dégagées de la recherche et présente les recommandations afin de poursuivre l'amélioration de la mesure du rendement au Ministère. Les conclusions ont été présentées au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AINC en septembre 2009 et, à la suite de leur approbation, ont été rendues accessibles à AINC, à d'autres ministères fédéraux et au grand public.

4.2 LIMITES DE LA RECHERCHE

Le projet de recherche a entrepris de déterminer une série d'indicateurs qui répondent à deux objectifs distincts et parfois contradictoires. D'une part, le projet est axé sur l'établissement d'indicateurs de résultats intermédiaires et finaux ou « généraux ». D'autre part, il était absolument essentiel que les indicateurs sélectionnés soient évalués et retenus en fonction de leur applicabilité et de leur pertinence à l'échelle communautaire. Cela présentait un important défi étant donné que les indicateurs de résultats intermédiaires et finaux peuvent être de nature très large et peuvent donc être utilisés comme mesures stratégiques pour évaluer une multitude d'expériences ou de conditions sociales. En revanche, les indicateurs de ce niveau ne sont pas toujours utiles pour fournir des données intéressantes à des collectivités autochtones et nordiques particulières au Canada. Selon Chouinard et Cousins, les peuples autochtones n'ont pas tendance à compartimenter, à démarquer ou à limiter leurs expériences, car les résultats sont souvent intégrés à la culture et à la collectivité élargie¹. Il en découle que, bien que les indicateurs sélectionnés puissent rester très pertinents au niveau des politiques, il est possible qu'un indicateur unique convienne mieux à une collectivité ou à une activité de programme particulière plutôt qu'à une autre.

Tout au long de la phase de recherche, il est apparu de façon évidente qu'il n'existe aucune méthode claire d'évaluation du développement communautaire dans l'ensemble des collectivités des Premières nations, des Métis et du Nord. Bien que plusieurs différents cadres de recherche aient guidé la recherche, il n'existait aucune méthode qui, à elle seule, aurait pu englober de façon satisfaisante la diversité des populations autochtones et nordiques du Canada. Les lecteurs doivent donc être conscients du fait que les indicateurs ont été élaborés en s'appuyant sur une vaste gamme de perspectives méthodologiques, qui peuvent s'appliquer uniquement à des contextes culturels particuliers.

Des indices objectifs et subjectifs sont nécessaires pour comprendre la qualité de la vie des collectivités. Toutefois, un défi supplémentaire se pose en matière de collecte de données pour les indicateurs qui doivent être considérés dans un contexte particulier. Bien que les indicateurs sélectionnés figurent parmi les plus pertinents, il faut dans de nombreux cas des ressources financières et humaines considérables pour recueillir des indicateurs adaptés sur le plan culturel. Il en va de même pour évaluer les programmes qui fournissent des services aux personnes et aux collectivités autochtones en milieu urbain, étant donné les importants écarts dans la recherche et les données disponibles au sujet de cette population.

¹ Chouinard et Cousins (2007)

Enfin, de nombreux contacts avec des experts à AINC et dans d'autres ministères fédéraux ont été établis pour ce projet. Toutefois, seulement deux organismes externes ont été consultés au sujet de la sélection des indicateurs. Les résultats du rapport se limitent donc aux points de vue présentés dans la documentation et au sein du gouvernement fédéral. D'autres consultations devront donc être menées pour élaborer des indicateurs et des modèles de mesure qui soient validés et reconnus par les collectivités autochtones et nordiques.

5 CHAPITRES THÉMATIQUES

Les chapitres consacrés à un thème qui suivent sont axés sur (i) le contexte ou les problèmes auxquels font face les collectivités autochtones, (ii) la justification ou la raison pour laquelle l'indicateur a été sélectionné (c.-à-d. la façon dont les indicateurs sélectionnés portent sur les grands secteurs de résultats), (iii) l'évaluation ou l'analyse. L'évaluation de chaque indicateur, sur laquelle l'accent est mis, s'appuie sur l'applicabilité concrète au sein d'AINC, notamment : le contexte dans lequel l'indicateur est utilisé et compris par d'autres organismes ou administrations; la pertinence et la comparabilité aux programmes d'AINC ainsi que les forces et les faiblesses de ces indicateurs.

Dans les chapitres suivants consacrés à un thème, les indicateurs à l'échelle communautaire sont généralement présentés selon une des deux façons suivantes : (i) mesures des systèmes gouvernemental, économique et social qui fonctionnent dans la collectivité (ii) mesures à l'échelle de la personne ou du ménage qui contribuent aux résultats plus généraux de la collectivité. Il est à noter qu'un certain nombre des indicateurs présentés dans la présente étude – le taux d'alphabétisation, par exemple – ne sont pas foncièrement communautaires et peuvent avoir été choisis en partie parce qu'ils présentent la possibilité de comparer des données avec d'autres administrations.

L'application de ces indicateurs à l'échelle communautaire dépend de l'unité d'analyse sélectionnée et de l'échelle à laquelle les données sont déclarées. Par exemple, une unité d'analyse géographique (p. ex. une personne, un ménage, un quartier, une ville, une province, etc.) peut se traduire par le nombre total de personnes dans une collectivité, les ménages du pays, etc. De plus, l'analyse peut servir à comparer les indicateurs d'une collectivité autochtone unique à une autre, ou à des étalons à l'échelle nationale ou internationale.

6 SANTÉ ET BIEN-ÊTRE

6.1 INTRODUCTION

Un thème récurrent dans la documentation sur la santé autochtone et dans les indicateurs de santé apparentés est le fait que l'état de santé des Autochtones est préoccupant par rapport à celui de la population non autochtone. L'indice du développement humain (IDH) pour la population indienne inscrite montre que si les cotes de l'IDH ont augmenté de 1981 à 2001, ce progrès a été lent et les collectivités autochtones sont toujours en retard par rapport au reste du Canada¹. L'examen de la santé et du bien-être peut constituer un défi de taille étant donné que ce domaine couvre toutes les facettes de la vie humaine. Selon la Commission royale sur les peuples autochtones :

Les peuples autochtones de presque toutes les cultures croient que la santé est fonction de l'équilibre et de l'harmonie que l'on établit en soi et avec les autres, et qui sont soutenus et prescrits par la loi spirituelle ainsi que par la générosité de la Terre mère².

Les Autochtones décrivent souvent la santé comme un équilibre entre divers éléments dans lequel tout est interrelié : « les idéologies indigènes ont une conception globale de la santé qui reflète les dimensions physique, spirituelle, émotionnelle et mentale. Toutefois, c'est sans doute l'interdépendance de ces dimensions qui constitue l'aspect le plus notoire³ ». La santé peut également être influencée par l'environnement, la culture, la famille et la collectivité, et elle peut, à son tour, influencer ces aspects. Ces éléments ne sont pas séparés les uns des autres; ils sont liés, influençant la collectivité à tous les niveaux.

Le fait d'incorporer de multiples facettes du développement de la personne et de la collectivité à la santé et au bien-être rend complexe et difficile l'élaboration de mesures du rendement visant à répondre à ces besoins. La mesure du bien-être nous oblige à élargir notre façon d'envisager la santé au-delà des considérations qui se limitent à la santé physique pour inclure l'être humain au complet dans le contexte élargi de la collectivité et du pays. La complexité de ce secteur laisse penser qu'il y a des centaines d'indicateurs disponibles pour mesurer divers aspects de la santé et du bien-être. L'élaboration d'un tableau complet exige la prise en compte d'indicateurs de santé, tels que la santé physique et mentale, ainsi que d'indicateurs qui mesurent les déterminants sociaux et environnementaux de la santé, tels que les conditions de vie et de travail, le développement de l'enfant et la pauvreté.

Dans l'analyse dans la présente section, divers cadres autochtones pour la sélection d'indicateurs pertinents sur le plan culturel sont considérés. Nous avons fondé notre méthode de définition des indicateurs sur les principes établis dans le cadre culturel de l'Étude longitudinale régionale (ELR) sur les Premières nations. Le cadre culturel de l'ELR commence par définir la santé comme « la santé complète de la personne complète au sein de l'environnement complet ».⁴ Cette définition laisse entendre qu'il existe une forte interdépendance entre les personnes et la collectivité. Le cadre culturel de l'ELR nous incite à examiner une gamme dynamique d'indicateurs qui contribuent à l'état de santé et au bien-être de la personne.

Le fait d'étudier la santé d'un point de vue global en tenant compte des déterminants sociaux nous permet de mieux comprendre les facteurs individuels et communautaires qui ont une incidence sur la santé. Il est impossible de proposer seulement quelques indicateurs qui seraient suffisamment complets pour examiner les tendances importantes. Nous proposons donc des indicateurs vastes et composites, qui comprennent une gamme de sous-indicateurs et de mesures possibles. Parfois, il suffit d'utiliser un ou deux sous-indicateurs, par exemple lorsqu'il s'agit de fournir aux programmes un aperçu d'un certain secteur de la santé et du bien-être. À d'autres moments, une analyse plus approfondie sera nécessaire. Dans de tels cas, tous les sous-indicateurs peuvent être utilisés et les mesures peuvent être combinées à des indicateurs liés à d'autres thèmes afin d'établir un tableau plus complet.

La section suivante présente une analyse détaillée des indicateurs de la santé et du bien-être qui comptent parmi les meilleurs, selon la recherche, pour établir un portrait global de l'état actuel des collectivités autochtones et nordiques au Canada.

6.2 RÉSULTATS

1. Santé physique

Contexte

La santé physique constitue l'un des éléments les plus fondamentaux de la santé et du bien-être. L'élaboration d'indicateurs de rendement pour mesurer la santé physique exige que nous examinons une multitude de facteurs qui ont la plus grande incidence sur la santé des populations autochtones et nordiques à l'échelle de la collectivité. La recherche sur l'état de santé des Autochtones montre invariablement que ces derniers sont exposés à un risque plus important de problèmes de santé graves comparativement aux autres Canadiens⁵. Les collectivités autochtones font face à des taux plus élevés de diabète, d'obésité, de maladies du cœur, et le taux de survie des personnes atteintes du cancer est moindre comparativement à celui de la population non autochtone⁶.

Santé Canada est le principal ministère responsable de la santé dans les réserves et les collectivités du Nord. Santé Canada produit des rapports sur les statistiques de l'état civil, comme le poids à la naissance, le taux de mortalité associé à diverses maladies, les années potentielles de vie perdue dues au suicide et aux blessures accidentelles ainsi que les taux d'incidence de maladies transmises sexuellement, d'infections et d'autres maladies.

Justification

Dans le présent rapport, la santé physique est mesurée en gardant deux éléments à l'esprit : d'une part, la morbidité, la mortalité et l'invalidité et, d'autre part, la maladie chronique. Un nombre d'indices de morbidité et de mortalité, telles que l'espérance de vie à la naissance, constituent des indices établies de longue date de la santé physique, et peuvent être ventilées afin d'analyser les données de populations individuelles. Ces mesures reflètent également l'état des soins de santé et l'efficacité des soins préventifs.

Le fait de mesurer l'invalidité et la maladie chronique nous permet d'évaluer les tendances à long terme en matière de prévalence des maladies. Cette mesure est également liée à l'espérance de vie dans la mesure où des taux de mortalité plus faibles peuvent être un indicateur de réussite de la prévention, de la détection et du traitement des maladies. Les mesures telles que le « taux de blessures accidentelles » nous permettent de mesurer la pertinence et l'efficacité des efforts de prévention des blessures, y compris les campagnes d'éducation du public, les études de conception des collectivités et des voies de circulation, et les ressources de prévention, de soins d'urgence et de traitement⁷.

Évaluation

L'indicateur morbidité et mortalité, ainsi que ses sous-indicateurs et mesures, est universel, c'est-à-dire qu'il peut être utilisé dans différentes populations et différents contextes. Il s'agit d'une mesure acceptable et éprouvée pour évaluer la santé individuelle au sein d'une population. De plus, il s'agit d'une mesure sensible apte à mesurer les changements d'une année à l'autre concernant les aspects qui intéressent AINC et les collectivités que le Ministère dessert. La mesure du taux de mortalité permet de comparer les taux de mortalité de deux ou plusieurs populations, en faisant des corrections pour tenir compte des différences dans la répartition par âge de la population. À l'heure actuelle, toutefois, cet indicateur est difficile à mesurer uniquement pour les populations autochtones. De plus, il ne rend pas compte des comportements de santé qui ont une incidence sur la santé physique, tels que le taux de consommation de drogues et d'alcool ainsi que le taux de tabagisme.

L'invalidité et les maladies chroniques constituent une mesure simple. Toutefois, l'une de ses faiblesses est qu'elle n'évalue pas le contexte socioéconomique (les déterminants sociaux) et

les causes profondes. Pour une mesure optimale, cet indicateur doit être mesuré au fil du temps afin de révéler les progrès ou les reculs dans une population particulière.

2. La santé émotionnelle et mentale

Contexte

L'état de santé émotionnelle et mentale des peuples autochtones constitue une importante préoccupation pour de nombreuses collectivités rurales et urbaines, dans tout le Canada. De nombreux problèmes de santé mentale se manifestent, découlant d'une gamme d'expériences et de conditions physiques, notamment les mauvais traitements, la pauvreté, les logements insalubres, la perte de la langue et les expériences de discrimination. La santé mentale et émotionnelle ne peut donc pas être comprise si elle est prise isolément des autres aspects de la santé et du bien-être, tels que la santé physique, le taux de pauvreté et l'histoire de la collectivité. Ce point de vue est conforme au rapport publié par la Commission royale sur les peuples autochtones en 1996, qui indique :

Au sein des collectivités des Premières nations et des Inuits, l'expression santé mentale est utilisée au sens large, pour décrire les comportements qui créent une collectivité harmonieuse et cohérente et l'absence relative des nombreux comportements déviants dans la collectivité, tels que la violence conjugale, l'abus d'alcool ou d'autres drogues, la délinquance juvénile et les comportements autodestructeurs. C'est plus que l'absence de maladies ou de dysfonctionnements — c'est la présence d'un bien-être psychologique global qui fait partie du cercle complet de l'esprit, du corps, des émotions et de l'âme, dans le respect de la tradition, de la culture et de la langue.⁸

Justification

Selon Lalonde 2005, toute tentative de mesurer la santé des collectivités autochtones devrait contrecarrer l'effet de « déconnexion » qui découle de l'héritage des pensionnats et d'autres forces d'assimilation⁹. C'est la raison pour laquelle une attention particulière devrait être portée aux efforts contemporains visant à fournir des possibilités d'échanges entre les générations¹⁰. De plus, le Conseil canadien de la santé rapporte que de nombreux survivants des pensionnats ont été incapables de nouer des relations efficaces dans leur collectivité parce qu'ils l'avaient quittée en bas âge.¹¹ L'héritage des pensionnats a donc eu une incidence permanente et très néfaste sur les rapports parents-enfants, les liens sociaux et l'imitation de rôles qui s'établissent normalement avec les autres membres de la collectivité. L'indicateur de l'état de santé émotionnelle et mentale tente de comprendre cette « déconnexion » entre les générations d'Autochtones en mettant l'accent sur la mesure des répercussions individuelles et intergénérationnelles des pensionnats qui se font toujours sentir. Les mesures possibles de la santé mentale et émotionnelle des personnes, découlant de l'héritage des pensionnats, comprennent entre autres les mesures suivantes :

Principales mesures

- Proportion des membres de la collectivité (en vie ou décédés) qui ont fréquenté un pensionnat
- Auto-évaluation de la santé mentale (mesure le pourcentage de la population de 18 ans ou plus qui a déclaré un niveau « plutôt élevé » de stress dans la vie quotidienne).
- Niveau de satisfaction face à la vie
- Bonheur perçu
- Taux de suicide (mesurés dans divers groupes d'âge), y compris les tentatives de suicide et les idées suicidaires
- Expérience de discrimination déclarée

Autres mesures

- Niveau de scolarité (voir le chapitre sur le thème de l'éducation)
- Taux de blessures accidentelles (voir la santé physique)
- Taux d'abus d'alcool et d'autres drogues
- Taux d'enfants nés avec le syndrome d'alcoolisme foetal (SAF) ou les effets de l'alcool sur le foetus (EAF)
- Taux de sévices sexuels
- Taux de troubles alimentaires
- Taux de problèmes de sommeil
- Taux de maladie physique chronique (voir la santé physique)

Évaluation

Des données pour l'indicateur de santé émotionnelle et mentale sont disponibles de diverses sources, telles que les statistiques internes de Santé Canada et Statistique Canada. À ce jour, toutefois, aucun indice unique n'a été élaboré pour mesurer précisément les répercussions des pensionnats sur la santé et le bien-être de la collectivité. Toutefois, compte tenu du fait que les personnes réagissent et font face aux expériences liées à l'histoire des pensionnats de diverses façons, cet indicateur devrait être mesuré en le comparant avec d'autres indicateurs de santé et de bien-être énumérés dans le présent rapport, tels que les indicateurs de santé physique et d'engagement communautaire. Selon la Fondation autochtone de guérison (2003), « les collectivités ont puisé de la force dans une autre répercussion inattendue des pensionnats, à savoir les amitiés et les alliances entre élèves provenant de différentes collectivités, nations et peuples »¹². Les données de plusieurs indicateurs composites peuvent donc être mesurées avec exactitude pour déterminer l'état de santé émotionnelle et mentale des collectivités et des personnes.

3. Qualité et caractère adéquat des services de santé

Contexte

Souvent, les collectivités autochtones et nordiques n'ont pas accès à des services de santé adéquats. Parfois, seuls les services de santé primaires essentiels sont offerts localement. Dans la plupart des cas, les services de santé sont offerts par le gouvernement fédéral. Selon le nombre et l'étendue des accords de transfert dans la collectivité, il est possible que ces services ne répondent pas aux besoins de la population, surtout s'il y a un manque de diversité dans les services de professionnels de la santé et les possibilités de services de diagnostic et de traitement offerts.

Justification

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a établi trois objectifs principaux pour les systèmes de soins de santé : contribuer à la bonne santé, réagir aux attentes de la population et offrir une contribution financière équitable. Il est important de mesurer la qualité du système de santé et son caractère adéquat (c.-à-d. de la mesure dans laquelle il répond aux besoins de la collectivité) car cette mesure permet de déterminer si les besoins physiques et mentaux et la guérison des membres de la collectivité sont pris en compte. Des soins de santé inéquitables pourraient constituer un obstacle à l'accès aux ressources et aux occasions de promotion de la santé ou au développement de tels comportements.

Évaluation

Cet indicateur nous permet d'établir les besoins en matière de soins de santé pour les collectivités individuelles ainsi que d'évaluer les services de santé et leur prestation en fonction d'un certain nombre de caractéristiques, dans le but d'améliorer les soins de santé et de les rendre plus adéquats. Ainsi, cet indicateur permet d'évaluer :

- Les questions de reddition de comptes et de prestation fragmentée
- La capacité du modèle de système de santé à réprimer les maladies chroniques – facteur important de la morbidité et de la mortalité
- La mesure dans laquelle le système de santé prend en compte la culture et la langue
- La mesure dans laquelle le système de santé prend en compte les déterminants sociaux ou économiques de la santé des peuples autochtones et nordiques
- La mesure dans laquelle les besoins de la collectivité peuvent dépasser les services couverts par le régime de services de santé non assurés
- La disponibilité du professionnel de la santé adéquat

Bien qu'il s'agisse de caractéristiques essentielles pour déterminer la qualité de la prestation des soins de santé, certaines d'entre elles sont difficiles à mesurer et à comparer car elles sont souvent propres à chaque collectivité. C'est pourquoi cet indicateur n'est pas nécessairement une mesure simple, mais un indicateur pertinent sur le plan des politiques axé sur l'amélioration du système de santé si essentiel à la santé et au bien-être de la personne et de la collectivité.

4. Accessibilité et utilisation des services de santé

Contexte

Les collectivités autochtones et nordiques doivent souvent porter un fardeau supplémentaire à cause de l'accès limité aux ressources qui pourraient améliorer leurs problèmes de santé¹³. Selon l'Assemblée des Premières Nations, les peuples autochtones et nordiques ont moins tendance à recevoir des soins de qualité en raison du temps d'attente et du fait que les services ne sont pas disponibles à l'endroit et au moment voulus¹⁴.

Justification

Cet indicateur, conjugué à l'indicateur de qualité et de caractère adéquat des services de santé, nous permet de mieux évaluer la mesure dans laquelle les soins de santé atteignent leurs objectifs de répondre aux besoins des collectivités et celle dans laquelle la collectivité profite de ces services. Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle la population peut utiliser les services de santé qui lui sont destinés. Cet indicateur reconnaît que l'isolement géographique et les conditions socioéconomiques défavorables peuvent se traduire par une difficulté pour les peuples autochtones et nordiques d'accéder aux services dont ils ont besoin pour leur santé et bien-être. De plus, il nous permet de cerner une gamme de conditions qui empêchent l'accès aux services de santé, tels que la pauvreté et les limites géographiques.

Évaluation

L'Enquête régionale sur la santé fournit des données sur les obstacles à l'accès aux soins de santé, mais ces données sont seulement accessibles aux Autochtones vivant dans les réserves. Des données équivalentes sur les populations métisses et inuites ne sont pas disponibles. Le défi que pose cet indicateur consiste à déterminer ce qui peut être considéré comme un accès adéquat et, compte tenu de l'isolement géographique de certaines collectivités, de quelle façon on peut remédier au manque d'accès. L'avantage de cet indicateur, c'est qu'il permet des comparaisons dans tout le Canada afin d'encourager l'établissement de normes qui rendraient les collectivités autochtones et nordiques conformes aux normes provinciales.

5. Engagement communautaire

Contexte

Selon le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996), la « santé et le bien-être des personnes dépendent en partie de la santé de la collectivité et de la dynamique sociale¹⁵ ». La diversité des valeurs et des normes d'une société a une incidence sur la santé et le bien-être des personnes au sein de la collectivité et les cercles de guérison contribuent à soutenir la culture et à une plus grande continuité culturelle. L'indicateur de l'engagement communautaire est axé sur la façon dont les collectivités peuvent contribuer à la santé et au bien-être global de leurs membres par la cohésion sociale.

La culture et la tradition font partie intégrante de l'approche globale des Premières nations en matière de santé et de bien-être. Selon Lalonde (2005), le fait de se sentir lié à la collectivité et valorisé au sein de celle-ci a des répercussions positives sur la santé et sur les résultats toute la vie durant¹⁶. Les activités traditionnelles telles que les cérémonies, les danses, les cérémonies de potlatch et les cercles de guérison contribuent à soutenir la culture au sein de la collectivité et pour les générations futures. Le manque de continuité culturelle est fréquemment cité comme étant la principale cause de plusieurs problèmes sociaux auxquels font face les Premières nations¹⁷.

Toutefois, les indicateurs d'engagement communautaire ne doivent pas être limités aux activités traditionnelles. Si les bienfaits de la participation à des activités traditionnelles, particulièrement la langue, sont bien documentés, les collectivités autochtones dans tout le Canada connaissent divers degrés d'acculturation et peuvent donc prendre part à des événements communautaires qui reflètent une gamme d'activités modernes et traditionnelles¹⁸. L'engagement communautaire peut également comprendre la participation des membres de la collectivité à la prise de décisions en matière d'infrastructure communautaire et de gouvernance. Ainsi, l'indicateur d'engagement communautaire évalue la mesure dans laquelle les membres de la collectivité sont liés les uns aux autres par une gamme d'activités qui favorisent la continuité culturelle, l'engagement civique et la transmission du savoir afin de préserver la culture tout en mesurant les progrès réalisés par la collectivité.

Justification

L'Étude longitudinale régionale (ELR) de 2002-2003 a conclu que « les événements culturels traditionnels sont importants pour la plupart des gens, quels que soient leur âge, leur sexe, leur revenu, leur niveau d'éducation, leur maîtrise des langues des Premières nations, la taille de leur collectivité ou son isolement¹⁹ ». En évaluant dans quelle mesure les membres des collectivités participent à des activités traditionnelles et non traditionnelles, les programmes d'AINC peuvent dégager une meilleure compréhension du contexte culturel des peuples

autochtones et nordiques. Cela permet à AINC de surveiller, à l'échelle du Ministère, le progrès social des collectivités autochtones et nordiques à l'étendue du Canada.

L'engagement communautaire peut être mesuré de différentes façons. Selon la collectivité et le contexte culturel, l'indicateur peut être mesuré en fonction des aspects suivants :

Principales mesures

- Pourcentage des membres de la collectivité qui s'identifient à l'histoire culturelle, à la langue et aux traditions de la collectivité
- Nombre de fêtes organisées par la collectivité ou par des groupes, par année
- Taux de participation aux cérémonies ou rituels spirituels traditionnels. Par exemple, taux de participation aux jeux ou aux rassemblements des conseils tribaux et à d'autres initiatives autochtones à l'échelle nationale ou internationale
- Pourcentage d'apprenants autochtones (mesure dans laquelle ils participent à des pratiques traditionnelles)

Autres mesures

- Nombre de lieux réservés à la pratique religieuse ou spirituelle (p. ex. églises, scieries) dans la collectivité
- Nombre de programmes de loisirs et d'emploi offerts
- Taux de participation aux programmes de loisirs et d'emploi
- Mesure dans laquelle les personnes peuvent définir une vision et un but communs pour la collectivité
- Nombre d'associations coopératives dans la collectivité

Évaluation

L'engagement communautaire peut être difficile à mesurer en raison des divers attributs d'une culture et de leurs multiples facettes. L'utilisation de la langue autochtone est l'un des indicateurs les plus courants de la préservation de la culture des Premières nations. L'Enquête auprès des peuples autochtones (EAPA) de 2006 fournit des données fiables sur les activités non traditionnelles liées aux loisirs et à l'emploi. Toutefois, si certaines activités traditionnelles telles que la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette de plantes sont bien documentées par l'EAPA et l'Étude longitudinale régionale (ELR) sur les Premières nations, des ensembles complets d'activités, telles que les contes, les jeux culturels et les cérémonies, sont souvent laissées de côté car elles débordent la conception actuelle de ce qui constitue une activité « traditionnelle ». Il faut donc se pencher à nouveau sur ce qui constitue des activités qui contribuent à l'engagement communautaire afin d'évaluer efficacement les progrès réalisés dans la collectivité ainsi que la cohésion sociale de celle-ci. De plus, en raison du grand nombre

d'activités qui contribuent à l'engagement communautaire, il est difficile d'évaluer les collectivités en s'appuyant sur un critère unique.

6. Sécurité dans la collectivité

Contexte

Les Autochtones ont toujours été surreprésentés dans le système judiciaire²⁰. Selon Service correctionnel Canada : « La représentation des délinquants autochtones continue d'être disproportionnée à tous les échelons du système de justice pénale, y compris le système correctionnel fédéral »²¹. À la fin de mars 2006, les Autochtones représentaient 16,7 % des détenus sous responsabilité fédérale, comparativement à 1,7 % de la population adulte canadienne. L'incarcération des Autochtones a des répercussions qui se font sentir sur des collectivités entières et « sa mesure met en évidence l'équité de la justice et révèle la capacité des formes occidentales de justice de fusionner avec les formes traditionnelles de justice autochtone²² ». Il est donc important de documenter cette tendance et de surveiller l'évolution des conditions dans les collectivités autochtones.

Toutefois, à eux seuls, les taux d'incarcération ne suffisent pas à évaluer la mesure dans laquelle une collectivité peut être considérée comme « sécuritaire ». La sécurité dans la collectivité comprend d'autres qualités importantes, notamment les taux de crimes de violence commis par les Autochtones ou à leur endroit, la situation de la violence faite aux femmes autochtones et l'accessibilité à des programmes de prévention du crime et de réadaptation, tant pour les victimes que pour les contrevenants. Le plus important, toutefois, ce sont les perceptions des membres de la collectivité eux-mêmes au sujet du niveau de violence et de victimisation qu'ils subissent, qui constituent des indicateurs importants de la sécurité globale d'une collectivité.

Justification

L'indicateur de sécurité dans la collectivité vise à analyser la sécurité dans la collectivité à deux niveaux. En premier lieu, il mesure les taux d'incarcération et les taux de crimes avec violence. Cette mesure constitue un important indicateur des conditions socioéconomiques changeantes dans les collectivités autochtones et nordiques. En deuxième lieu, l'indicateur de sécurité dans la collectivité vise à évaluer la mesure dans laquelle des formes de justice et de guérison adaptées à la culture sont offertes aux membres de la collectivité. Le gouvernement du Canada prend déjà des mesures afin de répondre à ce besoin. Par exemple, par l'entremise de sa Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones, et en partenariat avec les provinces et les territoires, le Canada subventionne des programmes de justice communautaires, dans 451 collectivités, et d'autres programmes qui reflètent les valeurs culturelles particulières des participants²³. Le fait de mesurer divers aspects de la sécurité dans la collectivité permet aux programmes qui fournissent des services apparentés d'évaluer dans quelle mesure ceux-ci

répondent aux besoins de collectivités particulières. Nous proposons que les programmes se concentrent sur les mesures suivantes pour évaluer la sécurité dans la collectivité.

Principales mesures

- Taux d'incarcération des peuples autochtones comparé à celui de la population en général
- Taux de crimes de violence commis par les Autochtones et à leur endroit
- Perception déclarée de la sécurité et de la peur du crime au sein de la collectivité
- Pourcentage des programmes de prévention du crime et de réadaptation qui sont administrés par des membres de la collectivité

Autres mesures

- Nombre de programmes de prévention du crime
- Nombre de crimes et niveau de criminalité dans les régions où habitent les populations indigènes par rapport aux régions où la population est mixte
- Nombre de programmes d'aide aux victimes et de programmes de réadaptation des délinquants, et taux de participation à ces programmes
- Perception des membres de la collectivité du système judiciaire

Évaluation

La disponibilité et la validité des données pour l'indicateur de sécurité dans la collectivité divergent entre les deux niveaux d'analyse. D'une part, Statistique Canada recueille actuellement les taux d'incarcération. Ces taux sont calculés en utilisant le nombre d'adultes incarcérés selon les données de l'Enquête intégrée sur les services correctionnels (EISC). Les taux d'incarcération peuvent également être comparés au niveau d'instruction et à la situation professionnelle afin de dégager une tendance plus vaste à l'égard du contexte socioéconomique des Autochtones qui intègrent le système judiciaire. Toutefois, il faut souligner que des données ne sont pas disponibles pour toutes les administrations canadiennes et qu'il reste difficile de déterminer la proportion de contrevenants qui proviennent de centres urbains.

Les deuxièmes niveaux d'analyse sont également en cours de collecte. Par exemple, l'Enquête auprès des peuples autochtones menée en 2006 a recueilli des données sur les perceptions de la sécurité. Toutefois, les données relatives à l'accès à d'autres formes de justice et à des projets communautaires de réadaptation, ainsi qu'à leur efficacité, demeurent limitées.

7. Soutien social et services communautaires

Contexte

Les mesures sous ce vaste indicateur nous permettent d'évaluer l'environnement social. Les soutiens sociaux sont importants pour aider les personnes dans leur vie quotidienne, pour répondre à des besoins spéciaux et pour répondre aux besoins contextuels et propres à la collectivité. Les soutiens sociaux et les services communautaires font partie intégrante du bien-être d'une population, car ils contribuent à améliorer les problèmes de santé existants et peuvent prévenir l'émergence de problèmes de santé plus graves.

Dans le rapport intitulé *Pathways to Health and Healing* (« Vers la santé et la guérison »), publié par la province de la Colombie-Britannique, les auteurs notent que, depuis toujours, l'éducation des enfants autochtones est une responsabilité collective. Les bouleversements sociaux et culturels de longue durée ont compromis la capacité de la collectivité de fournir un environnement sûr et sain pour les enfants. Un nombre disproportionné d'enfants et de jeunes se trouvent sous la tutelle du gouvernement. Lorsque les collectivités autochtones font face à des difficultés, elles ne reçoivent pas toujours les ressources et les mesures de soutien dont elles ont besoin pour assurer que les enfants soient élevés dans leur propre culture et collectivité. « Les fonds fédéraux consacrés aux services à l'enfance pour les enfants qui vivent dans la réserve sont axés sur la prise en charge des enfants plutôt que sur la prévention et le soutien aux enfants au foyer »²⁴.

La violence et les mauvais traitements sont également répandus dans de nombreuses collectivités autochtones. L'existence de programmes qui permettent aux personnes de guérir et de témoigner de leurs expériences, dans la collectivité et à l'école, constituent une mesure nécessaire en matière de soutien communautaire.

Justification

Le soutien de la famille et de la collectivité est associé à une meilleure santé et bien-être. L'existence de programmes communautaires visant à soulager le stress et les conditions découlant de facteurs socioéconomiques défavorables à l'échelle de la collectivité, fait partie intégrante de l'amélioration de la santé des collectivités autochtones et nordiques.

Selon les besoins de la collectivité, la disponibilité de mesures de soutien à la collectivité et à la famille peut être évaluée de différentes façons. Les mesures suivantes pourraient être utilisées :

- Proportion d'enfants autochtones pris en charge dans la réserve
- Nombre d'enfants autochtones qui profitent d'une garde de jour
- Programmes d'aide aux victimes de mauvais traitements
- Existence de programmes de formation professionnelle

- Programmes visant à aider les victimes des pensionnats à guérir
- Programmes d'aide aux personnes ayant des déficiences physiques ou mentales

Évaluation

Cet indicateur confirme le rôle important que joue la disponibilité de ressources communautaires sur la santé et le bien-être, et permet d'évaluer le contexte social de la santé. Bon nombre de mesures pourraient être utilisées puisque de nombreux types de soutien social sont importants au bien-être d'une collectivité. Nous avons mis l'accent sur les enfants pris en charge et les mauvais traitements car ils constituent deux problèmes très graves auxquels font face les collectivités autochtones.

Il faut élaborer davantage de mesures pour cet indicateur étant donné que la seule mesure de la présence ou de la disponibilité de programmes ne nous indique pas nécessairement si ces programmes sont adéquats, s'ils sont utilisés et s'ils desservent les collectivités qui en ont le plus besoin.

Bien qu'il existe des données de base pour l'ensemble du Canada relatives à certaines de ces mesures (p. ex. la proportion d'enfants pris en charge) qui pourraient permettre des comparaisons utiles pour les collectivités autochtones, le fait de mesurer le soutien et les services sociaux à l'échelle de la collectivité est propre aux besoins de celle-ci. Il est donc préférable que l'indicateur élaboré constitue un mécanisme d'auto-évaluation de la collectivité.

8. Logement adéquat

Contexte

Cette section présente les facteurs déterminants pour la santé et le bien-être des Premières nations, des Métis, des Inuits et des résidants du Nord en matière de logement. L'indicateur de logement adéquat est intimement lié à des indicateurs de qualité, de durabilité et de sécurité du logement, présentés dans le chapitre thématique sur l'infrastructure. Les questions en matière de logement sont particulièrement pressantes pour la santé et le bien-être des peuples autochtones et nordiques, particulièrement les enfants autochtones. Au Canada, on évalue à 50 % la proportion de la population autochtone urbaine de moins de 15 ans qui vit dans des habitations à loyer modique²⁵.

Dans le même ordre d'idées, la mauvaise santé chez les enfants métis a été attribuée à des mauvaises conditions de logement²⁶. Une piètre qualité de logement contribue également à la mauvaise santé des adultes. Ainsi, l'Étude longitudinale régionale (ELR) sur les Premières nations menée en 2002-2003 a révélé que des 2,9 % des répondants qui ont déjà reçu un diagnostic de tuberculose, presque 1 sur 3 (31,0 %) vit dans un logement surpeuplé. Elle a également révélé que 48,5 % des répondants vivant dans un logement appartenant à la bande

ont signalé la présence de moisissures dans leur maison, tandis que seulement 36,9 % des répondants vivant dans d'autres types de logement ont signalé la présence de moisissures²⁷.

La dimension et l'abordabilité des logements constituent également une source de préoccupations dans l'ensemble des collectivités. Le surpeuplement touche les foyers autochtones dans une proportion quatre fois plus élevée que celle de la population non autochtone²⁸. Les résultats de l'ERS de 2002-2003²⁹ révèlent que la densité d'occupation des maisons des Premières nations atteint presque le double (4,8 personnes) de celle des maisons au Canada, en général (environ 2,6 personnes). En ce qui concerne les Premières nations, cette tendance semble s'accroître, alors que dans le contexte concernant les non-Autochtones, la densité est en recul depuis plus de deux décennies³⁰.

Enfin, les Autochtones restent nettement surreprésentés dans la population des sans-abri dans tout le Canada. Les risques d'itinérance sont plus élevés chez les Autochtones car ils font face à des problèmes plus graves de pauvreté, de chômage, de santé mentale, de violence conjugale, de toxicomanie et de sévices sexuels que la population non autochtone.

Justification

Le fait de comprendre les causes profondes de l'itinérance et d'obtenir une image exacte des tendances en matière d'itinérance et de logement relativement à la taille, à l'abordabilité et aux répercussions environnementales fournit aux programmes des renseignements utiles sur la santé et le bien-être global des collectivités autochtones. Outre les mesures fournies dans le chapitre du présent rapport consacré à l'infrastructure, nous suggérons notamment les mesures suivantes pour mesurer adéquatement cette question complexe (mesures supplémentaires sont fournies dans le chapitre thématique d'infrastructure) :

Principales mesures

- Surpeuplement (nombre moyen de personnes par pièce)
- Taux de maladies associées à une mauvaise santé environnementale
- Taux d'itinérance
- Nombre d'unités de logement à loyer modique pour les Autochtones (taux d'inoccupation)
- Pourcentage des peuples autochtones et nordiques sur les listes d'attente d'un logement social
- Coûts d'habitation par rapport aux revenus (logements coûtant moins de 30 p. cent du revenu brut du ménage)

Autres mesures

- Proportion de logements avec des moisissures
- Mesure dans laquelle le marché de l'habitation dans la réserve constitue un moteur économique créant de la valeur

Évaluation

Des données sur le logement sont disponibles au sein du Ministère et peuvent être appliquées à l'échelle provinciale et nationale par l'entremise de sources telles que l'indice de bien-être des collectivités (IBC) et l'indice de bien-être des Inuits qui comprennent des dimensions comme la participation à la population active et l'emploi, le revenu et le logement. Ces indicateurs sont tirés des données du recensement et sont regroupés pour obtenir une cote d'indice unique en utilisant une méthode similaire à celle utilisée pour l'Indice du développement humain. Par ailleurs, l'Enquête auprès des peuples autochtones recueille des données sur le niveau de satisfaction des Autochtones à l'égard de la qualité du logement, tandis que la Société canadienne d'hypothèques et de logement compile une gamme de tableaux de données disponibles qui regroupent des renseignements provenant de diverses sources.

Toutefois, il existe peu de données quantitatives disponibles pour comprendre certains des moteurs de l'itinérance, particulièrement dans le Nord. Cela tient principalement aux incohérences dans la définition de « l'itinérance » relative et absolue ainsi qu'à la mobilité de la population et à la difficulté de la joindre. Mais certaines données sur l'utilisation des refuges sont disponibles. Le recensement de 2001 a ajouté « refuges » aux types de logements collectifs. Cette catégorie englobe les services d'hébergement d'urgence ou temporaires offerts aux personnes qui n'ont pas d'autre lieu habituel de résidence, des installations venant en aide aux femmes, aux partenaires et à leurs enfants en situation de crise ou de violence conjugale, des maisons de réintégration et d'autres refuges offrant de l'assistance. La mesure de l'itinérance comme sous-indicateur présente plusieurs défis et n'est pas forcément fiable; en revanche, il est possible d'obtenir des renseignements supplémentaires à l'aide d'autres statistiques démographiques afin de fournir une mesure plus complète du besoin en logement.

9. Alphabétisation et maîtrise de la langue

Contexte

L'alphabétisation et la langue constituent des éléments particulièrement importants pour améliorer la santé et le bien-être des Autochtones. La langue assure le lien à l'identité culturelle dans la mesure où elle agit comme un lien culturel entre les personnes et la collectivité. Bien qu'une grande proportion des collectivités autochtones utilise l'anglais ou le français comme principale langue de communication, « les langues autochtones restent un élément important qui rapproche les membres des collectivités autochtones³¹ ». Chandler considère l'utilisation de la langue comme un indicateur permettant de prévoir le taux de suicide chez les jeunes³². La

langue s'est donc révélée l'un des plus importants facteurs de continuité culturelle. Comme le fait remarquer Chandler : « toute menace à la continuité de l'identité personnelle ou culturelle pose en contrepartie une menace au bien-être de la personne et à celui de la collectivité³³ ». La langue permet aux personnes d'établir un lien avec leur passé et les ancre dans le contexte des croyances spirituelles et culturelles.

Les taux d'alphabétisation chez les enfants et les adultes sont des déterminants de la santé car ce sont des indicateurs d'une compétence essentielle au progrès et au développement de l'être humain. Les indicateurs de l'alphabétisation et de la langue semblent intégrés à toutes les mesures globales de la santé des Autochtones et font donc partie intégrante de la santé et du bien-être de la population.

Évaluation

Une gamme de mesures élémentaires peuvent servir à mesurer l'indicateur d'alphabétisation et de maîtrise de la langue. Le défi que pose cet indicateur tient au fait qu'il est contextuel et propre à la collectivité. Toutes les collectivités autochtones ne souffrent peut-être pas du fait qu'elles ne parlent et n'enseignent pas leur langue traditionnelle, et certains segments de la population peuvent être très à l'aise d'utiliser l'anglais ou le français comme langue principale. D'un autre côté, il est important d'évaluer le fossé intergénérationnel – qui fait que les jeunes ne se sentent pas liés au passé « traditionnel » si important aux yeux des anciens – qui peut être dû au fait que les jeunes de la collectivité n'utilisent pas la langue traditionnelle.

De plus, compte tenu de la grande diversité des langues autochtones, l'orientation des politiques qui pourrait découler de l'évaluation de cet indicateur peut être complexe lorsque nous tentons d'offrir des services linguistiques à des collectivités ayant des besoins variés. Cet indicateur nous permet d'évaluer d'autres facteurs qui contribuent au bien-être. Par exemple, les efforts de la collectivité pour contribuer à préserver la langue traditionnelle peuvent constituer un indicateur supplémentaire montrant l'engagement communautaire et la volonté de préserver la culture.

10. Sécurité alimentaire

Contexte

La sécurité alimentaire est essentielle à une saine alimentation ainsi qu'à la santé et au bien-être global d'une population. L'insécurité alimentaire est à la source de nombreux problèmes de santé, notamment la malnutrition, le faible poids à la naissance, les grossesses difficiles ainsi que la santé défaillante des personnes âgées et les risques accrus de maladies chroniques. Agriculture et Agroalimentaire Canada 1998 définit au sens large le concept de la sécurité alimentaire comme existant « quand tout le monde, en tout temps, a un accès physique et économique à des aliments sains et nourrissants, en quantité suffisante pour répondre à ses

besoins et préférences nutritionnels, pour un mode de vie actif et sain³⁴ ». De façon générale, au Canada, les personnes vulnérables à l'insécurité alimentaire sont celles ayant un faible revenu et un faible niveau de scolarité et souffrant d'isolement social entre autres caractéristiques de population. Les peuples autochtones et nordiques comptent donc parmi le groupe le plus vulnérable souffrant de l'insécurité alimentaire. L'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes menée en 2004 a révélé que chez les ménages autochtones vivant hors réserve, on observait une prévalence et un degré de gravité plus élevés d'insécurité alimentaire que chez les ménages non autochtones. Ainsi, selon l'enquête, un ménage autochtone sur trois était en insécurité alimentaire dont 43 % en insécurité alimentaire grave. À titre de comparaison, 8,8 % des ménages non autochtones étaient en insécurité alimentaire dont 2,7 % en insécurité alimentaire, dont 2,7 % seulement en insécurité alimentaire grave³⁵.

Justification

Pour permettre une mesure globale de la sécurité alimentaire dans les collectivités autochtones et nordiques, les mesures doivent tenir compte des pratiques alimentaires traditionnelles, des installations de culture et d'entreposage des aliments ainsi que de la propriété et du contrôle des terres désignées à des fins agricoles. Cette position est conforme à l'énoncé du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, selon lequel :

Les peuples indigènes affirment que leur santé et leur bien-être global ainsi que leur continuité culturelle sont en lien direct avec leur capacité de manger leurs aliments traditionnels et de poursuivre leurs pratiques alimentaires traditionnelles. Il faut tenir compte de cela dans un processus continu visant à déterminer les indicateurs culturels de l'agriculture durable, des systèmes alimentaires et du bien-être des peuples autochtones³⁶.

Il en découle que pour mesurer adéquatement la sécurité alimentaire au sein de diverses collectivités autochtones et nordiques, les mesures suivantes peuvent être utiles pour aborder les pratiques alimentaires contemporaines et traditionnelles. Elles comprennent :

Principales mesures

- Sécurité alimentaire liée au revenu (comprend des statistiques pour divers groupes, y compris les ménages qui dépendent de l'aide sociale, les mères seules ayant des enfants, les Autochtones hors réserve et les enfants de 0 à 17 ans)
- Disponibilité et utilisation de programmes de formation communautaires en matière de chasse, de cueillette, de pêche et de conservation des produits de la chasse, de la cueillette et de la pêche
- Taux de prise d'ongulés et de poissons
- Perceptions selon lesquelles les aliments sont de qualité insuffisante (comprend des considérations en matière de diversité alimentaire, de qualité nutritive, de préférence)

- Sentiments autodéclarés d'incertitude ou d'anxiété à l'égard de la nourriture (situation, ressources ou approvisionnement);
- Production alimentaire globale
- Dépenses globales à l'échelle de la collectivité

Autres mesures

- Nombre de chasseurs et de pêcheurs dans la collectivité
- Nombre de réseaux de savoir et de comités directeurs actifs axés sur la diversité des cultures, la fertilité des sols et la gestion des cultures
- *Réductions* déclarées de l'apport alimentaire (chez les adultes et les enfants – mesuré en fonction de la consommation de calories)
- Sentiments de honte liés au fait d'avoir recours à des façons socialement inacceptables d'obtenir des ressources alimentaires
- Nombre d'installations adéquates d'entreposage de la nourriture dans la collectivité

Évaluation

La sécurité alimentaire liée au revenu semble être la mesure la plus courante pour déterminer si une population peut être désignée « en situation de sécurité alimentaire ». Toutefois, cette mesure ne rend pas compte d'autres caractéristiques de la sécurité alimentaire qui font partie intégrante de la santé et du bien-être des peuples autochtones et nordiques en particulier. L'Enquête auprès des peuples autochtones offre des données accessibles et fiables sur les tendances en matière de chasse, de récolte et de qualité des aliments. Toutefois, les données accessibles sont limitées en ce qui a trait aux mesures de la transmission du savoir en matière d'aliments traditionnels. Malgré cette inaccessibilité des données et les coûts et le temps consacrés pour les recueillir, celles-ci, sous leurs nombreuses formes, demeurent une importante mesure de la sécurité alimentaire car elles permettent au Ministère de faire des prévisions au sujet de la transmission des pratiques de chasse, de cueillette, de pêche, d'agriculture et d'autres pratiques alimentaires durables d'une génération à l'autre.

6.3 SYNTHÈSE ET ANALYSE GLOBALES

Dans le présent chapitre, nous avons examiné les indicateurs pour représenter des aspects qui font partie intégrante de la santé et du bien-être des peuples autochtones et nordiques. Ces indicateurs mesurent la santé individuelle et communautaire dont la combinaison est essentielle pour mesurer complètement le mieux-être de la collectivité.

Lacunes et limites

L'absence généralisée de données au sujet des populations autochtone et nordiques ainsi que la capacité très limitée de collecte de données constituent l'un des plus grands défis en matière d'utilisation de mesures de rendement pour évaluer la réussite sur les plans de la santé et du

bien-être. Le Recensement du Canada constitue l'une des principales sources de données en matière d'évaluation de la santé. Or, le Recensement est une source de données problématique lorsqu'il est question des Autochtones car aucune question précise ne permet aux Autochtones, aux Métis ou aux Inuits de se déclarer comme tels³⁷, ce qui peut causer des problèmes de couverture en raison d'un recensement incomplet. Le manque d'identification exacte constitue la principale difficulté en matière de couverture.

Un obstacle supplémentaire pour l'élaboration de mesures de rendement dans ce domaine a trait à la diversité des données démographiques, de la culture et de la capacité dans les collectivités autochtones et nordiques. Le nombre et le genre de systèmes et de programmes de santé varient non seulement d'une collectivité à l'autre, mais d'une province et d'un territoire canadiens à l'autre. Par exemple, il est plus difficile de déterminer les caractéristiques démographiques des Autochtones vivant en milieu urbain que celles des collectivités et des réserves éloignées. La prestation de soins de santé peut relever du gouvernement fédéral, provincial ou territorial, du gouvernement autochtone ou de plusieurs d'entre eux³⁸.

Autres considérations

Il est important de tenir compte de plusieurs autres facteurs dans l'élaboration de mesures du rendement ou l'établissement d'objectifs en matière de santé et de bien-être communautaires. Tout d'abord, l'autodétermination constitue un facteur important pour le bien-être à long terme des collectivités avec lesquelles ces collectivités AINC travaillent. Les Autochtones progressent dans la réalisation de leur droit à l'autonomie gouvernementale et dans leur développement pour devenir des collectivités autosuffisantes et durables. L'autonomie gouvernementale et la gouvernance comprennent la gestion des services de santé et de l'information de santé. Par exemple, l'Étude longitudinale régionale (ELR) sur les Premières nations menée par le Centre des Premières Nations de l'Organisation nationale de la santé autochtone aborde les questions de propriété, de contrôle, d'accès et de possession des données (PCAP). Le fait de travailler avec des systèmes établis qui évaluent la santé du développement autochtone peut constituer un fondement solide pour établir les mesures du rendement nécessaires pour mesurer la réussite à l'échelle communautaire.

Les séquelles des pensionnats constituent une autre question qui devrait être examinée dans le contexte du développement des collectivités autochtones. Les traumatismes que les Autochtones ont subis dans les pensionnats se manifestent « sous forme de dissociation mentale, de perturbations de l'humeur, de troubles de la personnalité, de problèmes comportementaux, de toxicomanie et d'alcoolisme, d'automutilation et de suicide³⁹ ». Pour entamer le processus de guérison, il faut adopter une démarche générale de prévention et de traitement de la maladie et intégrer les services de santé pour une guérison complète. Ce processus peut et doit être enrichi par l'utilisation de perspectives adaptées sur le plan culturel pour la gouvernance des collectivités.

Les lacunes importantes dans les systèmes d'information sur la santé et l'accès à des données sur l'évaluation de la santé à l'échelle communautaire posent un problème – « les questions touchant la compétence et l'autodétermination des Autochtones exigeront l'établissement de partenariats de collaboration entre les gouvernements des Premières nations, des Métis et des Inuits et les organismes d'information sur la santé⁴⁰ ».

6.4 APPLICATION GÉNÉRALE

Pour évaluer l'état de santé des collectivités autochtones et nordiques, il faut assembler divers aspects du bien-être humain. Les indicateurs que nous avons présentés varient grandement selon ce qu'ils visent à mesurer. Pris individuellement, chaque indicateur ne fournit pas une indication suffisante quant au rendement pour évaluer les conditions de santé des collectivités autochtones et nordiques. Par exemple, à elle seule, la santé physique ne permet pas une évaluation complète de l'état de santé des collectivités autochtones et nordiques. Certains déterminants non médicaux de la santé abordés dans le chapitre thématique, et dans d'autres chapitres du présent rapport, permettent de mieux comprendre les déterminants de la santé et la mesure du rendement. Les conditions de vie et de travail, telles que l'obtention d'un diplôme d'études secondaires, le taux de chômage, l'abordabilité du logement et la pauvreté infantile constituent des facteurs qui jouent un rôle déterminant dans l'état de santé. Bien que la santé physique constitue une mesure importante du bien-être individuel, les indicateurs sociaux sont essentiels pour évaluer les principaux déterminants de la santé.

La santé et le bien-être étant un thème complexe et interrelié, il s'applique à presque toutes les facettes de la présente recherche. Par exemple, l'indicateur de développement de la petite enfance (maturité scolaire) dont il est question dans le chapitre consacré à l'éducation peut servir de marqueur direct pour un facteur influençant la santé, étant donné que les enfants qui commencent l'école en retard ne peuvent jamais rattraper ce retard au cours de leur vie. Un faible niveau de scolarité peut se traduire par des difficultés à trouver du travail, à avoir accès à un logement de qualité convenable et à se sentir en sécurité, heureux et sûr de soi. Autre exemple, l'absence d'une infrastructure convenable dans la collectivité, particulièrement dans le domaine de l'éducation et du logement, se traduit par l'absence de structures physiques pour assurer la sécurité des personnes et leur procurer un lieu où vivre et prospérer. De telles conditions ont des répercussions directes sur la santé et le bien-être des collectivités.

Notes

-
- ¹ AINC (2009)
 - ² Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 3 (1996), p. 184
 - ³ Reading et Wien (2009), p. 3
 - ⁴ Assemblée des Premières Nations (2007)
 - ⁵ Minore et Katt (2007)
 - ⁶ Minore et Katt (2007); Santé Canada (2005)
 - ⁷ Statistique Canada (2006a)
 - ⁸ Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 3 (1996)
 - ⁹ Lalonde (2005)
 - ¹⁰ Lalonde (2005), p. 23
 - ¹¹ Conseil canadien de la santé (2005)
 - ¹² Fondation autochtone de guérison (2003), p. 33
 - ¹³ Reading et Wien (2009)
 - ¹⁴ Assemblée des Premières Nations (2006)
 - ¹⁵ Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996)
 - ¹⁶ Lalonde (2005), p. 23
 - ¹⁷ Santé Canada (2006)
 - ¹⁸ Enquête auprès des peuples autochtones (2006); Santé Canada (2006)
 - ¹⁹ Centre des Premières Nations (2007), p. 38
 - ²⁰ CNPR (2005).
 - ²¹ Service correctionnel du Canada (2009)
 - ²² Service correctionnel du Canada (2004), p. 60
 - ²³ Ministère de la Justice Canada (2005)
 - ²⁴ Office of the Provincial Health Officer, C.-B. (2007), p. 60
 - ²⁵ UNICEF (2009)
 - ²⁶ Statistique Canada (2006)
 - ²⁷ Centre des Premières Nations (2007)
 - ²⁸ Statistique Canada (2006)
 - ²⁹ Centre des Premières Nations (2007)
 - ³⁰ Centre des Premières Nations (2007)
 - ³¹ Office of the Provincial Health Officer, C.-B. (2007)
 - ³² Chandler (2007)
 - ³³ Hallet (2007), p. 3
 - ³⁴ Agriculture et Agroalimentaire Canada (1998)
 - ³⁵ Statistique Canada (2004)
 - ³⁶ Des Nations Unies (2006)
 - ³⁷ Smylie et Anderson (2006)
 - ³⁸ Smylie et Anderson (2006)
 - ³⁹ Lederman (1999), 60 in Minore et Katt (2007), p. 6
 - ⁴⁰ Smylie et Anderson (2006), p. 604

7 ENVIRONNEMENT

7.1 INTRODUCTION

L'environnement a une incidence sur de nombreux aspects de la collectivité : la santé et le bien-être, l'économie, l'infrastructure et, pour bien des groupes autochtones, l'identité culturelle. Une mauvaise qualité de l'air, par exemple, peut causer des maladies cardiovasculaires et pulmonaires; des contaminants dans l'eau douce peuvent nuire à la croissance et la survie de la vie aquatique, ce qui peut, à son tour, avoir des répercussions sur l'approvisionnement alimentaire; l'épuisement des ressources peut avoir une incidence sur le développement durable, engendrant de la pauvreté; les pluies acides et les tempêtes de plus en plus violentes peuvent endommager les infrastructures; les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique qui en découle peuvent modifier le paysage, les écosystèmes et, par conséquent, les moyens de subsistance des collectivités. Une collectivité autochtone ou nordique en santé fait donc fonction d'un environnement sain.

Les questions liées à l'environnement préoccupent AINC ainsi que les collectivités autochtones et nordiques. Les résultats stratégiques concernant les terres et le Nord montrent l'importance de la gestion durable des ressources et de l'environnement. Le succès du Ministère est aussi fonction de la santé de l'environnement.

Les indicateurs présentés dans cette section ont été choisis en tenant compte de leur capacité à répondre aux questions environnementales dans les collectivités autochtones et nordiques. Une recherche a été effectuée sur ces questions et des indicateurs ont été choisis ou élaborés suivant les besoins environnementaux urgents. Il existe peu de recherches sur les perceptions autochtones d'un environnement sain. Les indicateurs présentés dans le présent rapport reflètent le contexte autochtone, dans la mesure où la recherche peut alimenter ce point de vue.

7.2 RÉSULTATS

1. Qualité de l'eau

Contexte

Cet indicateur fait partie des Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement. Il porte précisément sur la qualité de l'eau douce. La pollution de l'eau a des répercussions sur la santé humaine, les écosystèmes et l'économie. Les rejets de substances toxiques telles que le mercure, par exemple, peuvent nuire à la croissance et la survie de la vie aquatique. Les animaux aquatiques contaminés peuvent ensuite être ingérés par les humains. Le coût élevé des traitements et les fermetures subséquentes de plages ou de zones de croissance des

mollusques peuvent nuire à l'économie¹. Les sources d'eau douce dans les collectivités autochtones et nordiques sont particulièrement vulnérables au déversement de contaminants liés à l'activité économique. L'indicateur de la qualité de l'eau est donc utile pour l'environnement à proximité des collectivités autochtones et nordiques.

Justification

Cet indicateur s'appuie sur les applications de l'Indice de la qualité des eaux (IQE), dont le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a fait la promotion en 2001². L'indicateur de la qualité de l'eau douce regroupe les valeurs de l'IQE en cinq catégories : mauvaise, médiocre, moyenne, bonne, et excellente. L'IQE évalue la fréquence et la mesure dans laquelle les paramètres sélectionnés dépassent les recommandations pour la qualité des eaux à lieux de contrôle choisis³. Ces recommandations ont été établies pour protéger la vie aquatique et ont été élaborées par le CCME et ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux⁴. Cet indicateur a été utilisé par le passé pour évaluer l'efficacité des traitements de la qualité de l'eau et, plus généralement, les programmes et politiques gouvernementaux.

Évaluation

Il convient de mentionner plusieurs limites dans l'examen de cet indicateur. Puisqu'il incombe aux employés d'usine de déterminer les paramètres, les directives et les périodes appropriés, les données comportent une comparabilité limitée. De plus, l'emplacement des lieux de contrôle actuels dans les régions peuplées signifie que la pollution de l'eau causée par le développement économique dans les collectivités autochtones et nordiques éloignées n'est pas mesurée. Cet indicateur est fiable et valide. Cependant, s'il est utilisé pour mesurer directement l'efficacité des programmes et politiques gouvernementaux, sa validité diminue. Un indicateur qualitatif, qui pourrait être conjugué avec la qualité de l'eau douce, serait plus complet.

2. Dégradation des sols

Contexte

Dans de nombreuses collectivités autochtones et nordiques, le lien avec la terre est primordial. La terre est essentielle pour la nourriture, le revenu et l'identité culturelle. Il en découle qu'une mesure de la qualité des terres est importante dans les contextes autochtones et nordiques.

Justification

L'indicateur de dégradation des sols est défini comme la portion de terre qui, en raison de processus naturels ou de l'activité humaine, ne peut soutenir l'activité économique ni sa fonction écologique⁵. Certains exemples de dégradation des sols comprennent les terres ayant subi de l'érosion ainsi que la disparition à long terme de la végétation naturelle⁶. La dégradation des sols peut nuire au développement durable, ce qui peut engendrer de la pauvreté. La dégradation des sols peut endommager l'environnement, ce qui peut avoir des répercussions

sur la santé humaine et des écosystèmes. Finalement, celle-ci peut avoir une incidence sur la valeur inhérente de la nature, qui a une importance particulière pour de nombreuses collectivités autochtones.

Évaluation

Cet indicateur mesure la *part* des terres atteintes, mais pas la *mesure* dans laquelle les terres sont atteintes. D'autres mesures qualitatives, telles qu'une évaluation, contribueraient à une compréhension complète de la réduction de la qualité des terres. Sa validité est donc faible. Malgré cette limite, la force de cet indicateur provient de sa comparabilité, de sa faisabilité et de sa fiabilité.

3. Recherche sur les changements climatiques

Contexte

L'exploitation des ressources et les émissions de gaz à effet de serre sont à l'origine des changements climatiques qui ont des répercussions sur les écosystèmes, l'infrastructure, ainsi que sur la durabilité de la collectivité et de l'économie. Une meilleure compréhension des risques et des possibilités en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ceux-ci est essentielle pour l'élaboration de politiques, le développement économique durable et la gestion efficace des ressources.

Justification

De façon générale, la recherche en matière de changements climatiques est utile aux collectivités autochtones et nordiques, particulièrement nordiques. Les changements climatiques peuvent menacer l'approvisionnement alimentaire, accroître les maladies sensibles au climat ainsi que des phénomènes météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles. La recherche sur les changements climatiques nous permet d'évaluer les domaines où il existe des besoins : l'adaptation à un approvisionnement alimentaire changeant, les changements dans les transports, l'infrastructure et les répercussions des changements climatiques sur la santé.

Cet indicateur mesure l'existence de la recherche, l'observation, la surveillance et la modélisation coordonnées fondées sur les sciences naturelles, sociales et de la santé. Pour être applicable, cette recherche devrait comprendre le savoir et la compréhension de l'environnement et des changements associés dans les collectivités autochtones et nordiques locales. La recherche sur les changements climatiques témoigne d'un souci de l'avenir (des gens, des terres et de l'économie). Cet indicateur mesure l'existence de travaux de recherche sur les changements climatiques pour la région ou la collectivité ainsi que la participation des collectivités autochtones et nordiques aux travaux de recherche. La participation de ces

collectivités à la recherche signifie que celles-ci prennent part à l'élaboration du savoir sur les questions importantes étroitement liées à leurs besoins particuliers et touchant leur avenir.

Évaluation

Cet indicateur comporte plusieurs limites. Il peut ne pas fournir de données approfondies parce qu'il ne mesure pas les niveaux de recherche, mais simplement le fait qu'elle a lieu. La simple évaluation de la tenue ou non de recherches sur les changements climatiques constitue une mesure valable. Le fait de mesurer l'étendue de la recherche donnerait lieu à des comparaisons inévitables entre les groupes autochtones et nordiques, puisque ce ne sont pas tous les groupes qui subissent également les mêmes répercussions des changements climatiques. Toutefois, étant donné que cet indicateur témoigne simplement de la tenue de recherches de quelque nature qu'elles soient, il est comparable, valide, fiable, simple et peu coûteux.

4. Gestion des risques environnementaux

Contexte

De nombreuses collectivités autochtones et nordiques au Canada sont exposées à divers niveaux de vulnérabilité et de risques liés à l'environnement. Une vie saine et le développement durable dépendent donc d'une base de renseignements de qualité qui renseigne sur les dangers possibles dans les régions habitées. La gestion des risques environnementaux constitue le moyen le plus répandu d'évaluer et de gérer les risques associés à la vulnérabilité environnementale qui concernent à la fois les humains et l'environnement naturel.

La gestion des risques environnementaux comporte deux volets :

1. Tenue d'une évaluation des risques liés à l'environnement (ERE)
2. Mise en œuvre d'un plan d'intervention d'urgence dans le domaine de l'environnement

La présence de ces deux volets indique une gestion des risques environnementaux efficace. L'ERE comprend l'examen des risques qui découlent des catastrophes naturelles (inondations, phénomènes météorologiques extrêmes, etc.), des technologiques, des agents (chimiques, biologiques, radiologiques, etc.) et des activités industrielles qui peuvent présenter des risques pour les écosystèmes, les animaux et les humains. L'ERE tient compte des risques posés à la santé humaine, alors que l'évaluation des risques écologiques porte sur les organismes naturels⁷.

Justification

La mise en œuvre de la gestion des risques environnementaux constitue la façon la plus efficace de gérer les risques possibles pour la santé humaine et l'environnement naturel. Elle consiste en l'application systématique de politiques, de procédures et de pratiques pour cerner

les risques liés à l'environnement; analyser les conséquences et les probabilités associées à ces risques; estimer (de manière quantitative ou qualitative) les niveaux de risque; évaluer de ces niveaux de risque par rapport à des critères et objectifs pertinents; et prendre des mesures visant à réduire les niveaux de risque. L'ERE est une pratique reconnue à l'échelle internationale utilisée à l'appui des programmes législatifs et réglementaires, y compris dans l'établissement de niveaux de risque socialement « acceptables ».

Les ERE permettent la prise de décisions au sujet de préoccupations propres à un emplacement (p. ex. dans l'aménagement du territoire), ainsi que d'aider les collectivités à établir des priorités parmi les risques liés à l'environnement (p. ex. les produits chimiques ou la réglementation des produits chimiques ou des pratiques), et d'établir des comparaisons entre les risques liés à l'environnement afin d'orienter l'affectation des ressources vers le contrôle des risques cernés. La *gestion des risques environnementaux* est donc un outil très efficace en appui à la planification et aux politiques communautaires⁸.

Évaluation

La gestion des risques environnementaux et ses deux composantes sont des mesures de la vulnérabilité environnementale largement reconnues, complètes et de grande qualité. Elles fournissent une abondance de détails qui peuvent avoir une grande incidence sur le bien-être et le développement économique futur d'une collectivité.

Le principal inconvénient de cet indicateur est l'expertise technique requise pour effectuer une ERE, ce qui peut comporter un processus long et coûteux. Toutefois, si l'on compare cela aux coûts éventuels de la *non-évaluation* des risques liés à l'environnement, on pourrait faire valoir qu'il s'agit d'une pratique rentable qui peut non seulement nous faire réaliser des économies, mais aussi préserver des moyens de subsistance, voire des vies, à l'avenir. Étant donné que l'ERE exige une recherche complète, cet indicateur peut être considéré comme très valide et fiable.

La mise en œuvre d'un plan d'intervention d'urgence dans le domaine de l'environnement peut représenter des coûts pour la collectivité. Toutefois, le coût des interventions est généralement comparé aux répercussions possibles; ainsi, la prise de décisions est souvent fonction de la rentabilité et de la sécurité et donc typiquement effectuée dans l'intérêt de la collectivité.

5. Efficacité de la gestion des zones protégées

Contexte

La protection et la durabilité de l'environnement, dont sont tributaires le bien-être et le développement continu de la collectivité, exigent une gestion efficace des zones protégées ou des réserves. Cet indicateur mesure l'efficacité de la gestion des zones en s'appuyant sur des

renseignements sur le contexte, la planification et l'aménagement, les intrants en ressources, les processus de gestion, la prestation de biens et de services, et les résultats de conservation des zones protégées. La norme actuelle pour mesurer l'efficacité de la gestion consiste à effectuer des évaluations sur le site selon un cadre permettant d'évaluer l'efficacité de la gestion élaboré par la Commission mondiale sur les zones protégées⁹.

Justification

L'efficacité de la gestion des zones protégées est un important indicateur de la mesure dans laquelle les zones protégées contribuent à la conservation de la biodiversité et à la gestion des ressources naturelles, importantes questions pour de nombreuses collectivités autochtones et nordiques qui dépendent de l'exploitation des ressources naturelles pour leur développement économique. De plus, ces zones peuvent avoir une importance sur le plan du patrimoine culturel, de la recherche scientifique, des loisirs et d'autres. Il faut donc non seulement connaître les zones et les systèmes dans lesquels les collectivités vivent et fonctionnent, mais aussi savoir si ces zones sont gérées de façon efficace.

Évaluation

Il s'agit d'un indicateur complet qui pourrait être appliqué à un site particulier ou à l'échelle régionale ou communautaire. Il constitue donc une bonne mesure de l'efficacité des efforts déployés pour protéger et préserver la qualité environnementale des zones protégées et des terres dans les réserves. Étant donné que l'évaluation s'appuie sur une analyse professionnelle et sur une recherche complète, les résultats sont considérés comme très fiables et valides.

Malheureusement, il est probable que l'évaluation de l'efficacité de la gestion entraîne des coûts élevés car elle comporte l'embauche de personnel qualifié. De plus, la mesure de l'efficacité de la gestion peut être un long processus, car les résultats d'une gestion avisée peuvent ne pas être immédiatement discernables.

6. Superficie des forêts faisant l'objet d'une gestion durable

Contexte

De nombreuses collectivités autochtones vivent dans des régions couvertes de forêts et en dépendent parfois pour l'exploitation des ressources, leur développement économique et pour les raisons culturelles. Cet indicateur mesure donc la superficie des forêts faisant l'objet d'une gestion durable. Il peut s'appuyer sur une gamme de renseignements, y compris des données sur la santé de la forêt, la mesure dans laquelle les forêts remplissent les objectifs associés à leurs fonctions environnementales, économiques et sociales, l'épuisement et l'exploitation des ressources, et les pratiques d'aménagement forestier¹⁰.

Justification

Les forêts jouent de nombreux rôles sur les plans environnemental, socioéconomique et culturel dans les collectivités autochtones. Elles contribuent à l'emploi, à l'utilisation traditionnelle du territoire et aux possibilités récréatives et jouent un rôle essentiel dans le cycle du carbone planétaire. L'incidence humaine sur les forêts a été considérable et la déforestation a suscité des préoccupations quant à la croissance et la régénération de la forêt. La superficie des forêts faisant l'objet d'une gestion durable contribue donc directement au développement durable. La gestion durable des forêts pour une gamme d'utilisations est essentielle au développement durable. Il s'agit d'un moyen important pour favoriser le développement économique et pour mettre fin à la déforestation, à la dégradation des ressources naturelles et à la perte de la biodiversité.

Évaluation

Les organismes internationaux tels que le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Forum des Nations Unies sur les forêts, le Centre pour la recherche forestière internationale, l'Organisation internationale des bois tropicaux et l'Union internationale des instituts de recherches forestières ainsi que d'autres membres du Partenariat concerté sur les forêts ont établi les critères de ce qui constitue la gestion durable des forêts. Il peut toutefois être difficile de trouver les organismes ou organisations habilités à évaluer si la gestion durable des forêts existe ou non. Étant donné qu'il faut mener une consultation scientifique, il pourrait en découler un processus long ou coûteux. Le fait qu'aucune cible recommandée n'ait été établie constitue un autre inconvénient, c'est pourquoi les collectivités ou les régions devraient établir leurs propres cibles. En revanche, cette mesure comporte un avantage clé, c.-à-d. sa nature normative; les résultats peuvent être utilisés pour proposer d'autres mesures visant la gestion durable et pour suivre les changements dans l'utilisation au fil des années.

7. Proportion de stocks de poissons dans les limites biologiques acceptables

Contexte

Compte tenu de la dépendance de nombreuses collectivités autochtones et nordiques côtières à l'égard du poisson et de la pêche commerciale pour leur subsistance et, de surcroît, pour le développement économique, il est de plus en plus important de surveiller le niveau de surexploitation des stocks afin de prévenir la surpêche et les menaces qui pèsent sur les espèces. Le fait de mesurer la proportion de stocks de poissons dans les limites biologiques acceptables constitue une façon reconnue à l'échelle internationale de fournir de l'information sur la situation de l'exploitation des ressources halieutiques.

Les stocks de poissons sont mesurés et désignés soit comme « sous-exploités », « modérément exploités » ou « entièrement exploités » selon les évaluations officielles des

stocks s'appuyant sur la procédure de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Les stocks qui sont « surexploités », « épuisés » et « en cours de reconstitution » sont considérés comme ayant dépassé les limites de leur productivité biologique maximale¹¹.

Justification

Cet indicateur fournit des renseignements sur la situation de l'exploitation des ressources halieutiques à l'échelle mondiale, régionale et nationale. Il mesure le niveau de production durable de la pêche de capture, un élément important de la sécurité alimentaire. Il s'appuie sur les évaluations officielles des stocks provenant des statistiques nationales et, dans le cas des stocks de poissons partagés, des statistiques régionales sur les captures et l'effort. Il s'agit d'une référence importante pour l'élaboration de politiques en matière de gestion durable des stocks de poisson, jusqu'à l'échelle régionale. La surveillance des stocks de poissons contribue à maximiser l'efficacité de la production durable de la pêche de capture, et, ainsi, à la sécurité alimentaire. De plus, ce faisant, elle atténue la perte de ressources environnementales ainsi que de la biodiversité.

Évaluation

Le fait que des influences d'origine autre qu'humaine peuvent avoir une incidence considérable sur l'état des stocks de poissons, notamment les fluctuations dans les systèmes naturels et les changements climatiques, les interactions entre proies et prédateurs et la modification de l'habitat, constitue un défi pour cet indicateur en particulier. De plus, les trois cotes ne sont pas complètes et ne fournissent qu'une analyse superficielle des stocks de poissons. En revanche, cette mesure est reconnue à l'échelle internationale comme une source exceptionnelle permettant d'orienter les politiques et les activités de pêche, ce qui accroît sa comparabilité entre les différentes administrations.

8. Appui de la collectivité à des programmes environnementaux et au développement durable

Contexte

L'appui de la collectivité est primordial pour que le développement durable et la protection de l'environnement puissent vraiment devenir la pierre angulaire de la vie communautaire et du développement économique. Les collectivités autochtones et nordiques faisant face à d'importants défis en matière de dégradation de l'environnement et de changements climatiques planétaires, le degré d'appui de la collectivité à des programmes environnementaux et au développement durable devrait augmenter pour répondre à ce besoin. Deux sous-indicateurs peuvent être mesurés pour le déterminer :

1. Le pourcentage des organismes qui ont adopté des objectifs de développement durable
2. Le nombre de programmes communautaires d'éducation relative à l'environnement¹².

Justification

Étant donné que de nombreuses régions font face à des défis constants et de plus en plus importants liés aux changements climatiques et à la dégradation environnementale, le besoin immédiat de conserver les ressources environnementales là où c'est possible et de créer des industries durables sur le plan de l'environnement est devenu critique. La mesure du pourcentage des organismes communautaires qui ont adopté des objectifs de développement durable donne une indication de l'ouverture et de l'engagement de la collectivité ainsi que de ses attitudes à l'égard des programmes environnementaux locaux. Le fait de mesurer l'appui de la collectivité de cette façon peut servir à orienter les programmes environnementaux et l'élaboration de politiques au sein de la collectivité qui favorisent le développement durable continu et amélioré.

Le nombre de programmes d'éducation relative à l'environnement au sein de la collectivité reflète les priorités établies par la collectivité parmi les questions environnementales. De plus, la mise en œuvre de programmes d'éducation relative à l'environnement pourrait contribuer à sensibiliser la population aux questions et préoccupations environnementales et pourrait influencer la connaissance et les pratiques de la collectivité en matière de développement durable et de protection de l'environnement.

Évaluation

Les deux sous-indicateurs de l'appui de la collectivité à des programmes environnementaux sont faciles à quantifier, simples à mesurer et peuvent être obtenus à faible coût. On peut obtenir les données auprès des organismes communautaires qui communiquent leurs objectifs en matière de développement durable et leurs programmes d'éducation.

Le fait que ces indicateurs ne soient que quantitatifs et qu'ils ne fournissent pas de détails sur l'intégralité ou l'à-propos des objectifs en matière de développement durable ou des programmes d'éducation relative à l'environnement constitue une faiblesse. Il serait donc souhaitable d'entreprendre un examen systématique de chaque composante; cela augmenterait toutefois la complexité et le coût de la mesure de ces indicateurs.

9. Émissions de gaz à effet de serre

Contexte

Les émissions de gaz à effet de serre piègent la chaleur dans l'atmosphère, ce qui provoque le changement climatique et a des répercussions sur la fréquence et la gravité des intempéries, la migration des insectes et la propagation des maladies infectieuses, la disponibilité de l'eau, les glaciers et la couverture des glaces de mer, le rendement des cultures et sur d'autres systèmes biologiques et écologiques¹³. Les émissions de gaz à effet de serre et les changements qui en découlent pourraient donc avoir des répercussions sur la santé et le bien-être ainsi que

l'économie et l'infrastructure d'une collectivité. Les répercussions des émissions de gaz à effet de serre sont particulièrement évidentes dans les collectivités du Nord, où les changements subis par les glaciers et la couverture des glaces de mer se traduisent par la réduction des ressources, les dommages causés à l'infrastructure et la migration des espèces¹⁴.

Justification

L'indicateur des émissions de gaz à effet de serre des Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement mesure les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine à l'échelle nationale, provinciale, territoriale, et à l'échelle des secteurs industriels. Afin de mesurer le succès sur le plan environnemental dans les collectivités autochtones et nordiques, les tendances aux échelons provincial, territorial et sectoriel pourraient s'avérer utiles. De plus, les émissions de gaz à effet de serre de collectivités individuelles pourraient être calculées¹⁵. Les données utilisées pour guider cet indicateur proviennent d'un inventaire international approuvé.

Évaluation

Cet indicateur est comparable, valide et fiable. Toutefois, il est strictement quantitatif et ne fournit aucune donnée contextuelle. Même s'il peut être complexe et coûteux de calculer l'indicateur des émissions de gaz à effet de serre des Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement, un indicateur plus simple des émissions de gaz à effet de serre qui mesure uniquement les émissions de gaz carbonique suffirait à fournir une indication de la réussite environnementale dans les collectivités autochtones et nordiques. Outre la mesure du rendement environnemental, cet indicateur peut servir à orienter les stratégies de réduction, les plans d'adaptation et les évaluations des risques. De plus, cet indicateur peut contribuer à cerner les sources d'émissions de gaz à effet de serre.

10. Qualité de l'air

Contexte

Une piètre qualité de l'air constitue une préoccupation courante dans de nombreuses collectivités autochtones et nordiques, où l'activité économique peut ne pas être menée de façon durable. La qualité de l'air est importante pour la santé humaine, écologique et économique. Une piètre qualité de l'air peut causer une irritation de la gorge, de la toux et des difficultés respiratoires, ainsi que de graves problèmes respiratoires et cardiovasculaires¹⁶. De plus, la pollution atmosphérique peut avoir des répercussions sur la végétation, en nuisant à sa capacité de produire et d'emmagasiner des nutriments et en la rendant plus vulnérable aux parasites et aux maladies¹⁷. Cela peut perturber des écosystèmes complets ainsi que l'agriculture et, par la suite, l'économie. Les oxydes d'azote et le dioxyde de soufre sont à l'origine des pluies acides, qui causent à leur tour l'érosion de l'infrastructure¹⁸.

Justification

L'indicateur de la qualité de l'air mesure le niveau d'exposition à l'ozone troposphérique et aux particules fines, les deux polluants atmosphériques les plus répandus. Dans certains cas, le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote, le plomb, le monoxyde de carbone et les composés organiques volatils sont également mesurés¹⁹.

Évaluation

Étant donné que la plupart des stations de surveillance se trouvent au sud du 60° parallèle et à proximité de grandes villes, la pollution atmosphérique de certaines collectivités autochtones et nordiques éloignées peut être difficile à mesurer. De plus, en raison de la complexité de cet indicateur, la collecte de données peut être coûteuse et, par conséquent, irréalisable. Compte tenu de la nature quantitative de cet indicateur, il est comparable, fiable et valide. Cet indicateur ne concerne pas les contextes autochtones et nordiques spécifiquement, mais la documentation a montré que cet indicateur est de la plus grande importance pour la santé et le bien-être des personnes dans tous les contextes.

7.3 CONCLUSION

Tendances

La plupart des indicateurs environnementaux discutés dans ce chapitre sont quantitatifs : émissions de gaz à effet de serre, qualité de l'air, qualité de l'eau, dégradation des sols, recherche sur les changements climatiques, appui de la collectivité à des programmes environnementaux et au développement durable. Ces indicateurs décrivent la qualité de l'environnement. En raison de leur nature quantitative, ces indicateurs dressent un tableau comparable, fiable et valide de la santé de l'environnement. Les quatre autres indicateurs, en revanche, sont de nature qualitative et normative, et portent sur la qualité de la gestion environnementale. Ces indicateurs fournissent des données plus complètes. Ensemble, ces indicateurs brossent un tableau comparable et fiable, mais également détaillé, de la réussite environnementale dans les collectivités autochtones et nordiques.

Lacunes et limites

Aucun de ces indicateurs n'a été élaboré expressément pour les contextes autochtones et nordiques. À l'exception de l'indicateur de recherche sur les changements climatiques, ils ne tiennent pas explicitement compte du savoir et de la compréhension des collectivités autochtones et nordiques de l'environnement. Il est possible que cela soit dû au fait que la documentation consultée dans le cadre de ce projet ne comprenait pas d'indicateurs qualitatifs reflétant les points de vue autochtones.

À l'exception de l'indicateur d'appui de la collectivité à des programmes environnementaux et au développement durable, la plupart des indicateurs sont complexes et coûteux, et exigent de

l'expertise. Il est possible que les collectivités individuelles n'aient pas la capacité de mesurer ces indicateurs. Dans la plupart des cas, toutefois, les données sont recueillies par d'autres ministères ou organismes, auquel cas la coordination de la collecte des données et du partage de l'information peut constituer le seul défi.

Considérations supplémentaires

L'Environmental Performance Index (indice de rendement environnemental) (EPI) peut constituer une mesure utile de la réussite environnementale. Les indicateurs sélectionnés ci-dessus sont intégrés à l'EPI; toutefois, ils ont été sélectionnés individuellement afin de traiter de questions environnementales particulières au sein des collectivités autochtones et nordiques. Il s'agit d'un indice qui a été élaboré par le Center for Environmental Law and Policy à l'Université Yale et le Center of International Earth Science Information Network à l'Université Columbia²⁰. Il est composé de 25 indicateurs regroupés dans les catégories suivantes : le fardeau attribuable à l'insalubrité de l'environnement, l'eau dans le contexte de la santé, la pollution atmosphérique dans le contexte de la santé, la pollution atmosphérique dans le contexte de l'écosystème, l'eau dans le contexte de l'écosystème, la biodiversité et l'habitat, les ressources naturelles productives, et les changements climatiques²¹.

Application générale

Une économie prospère, une infrastructure durable et, généralement, la santé de l'économie sont tributaires d'un environnement sain. Par conséquent, les indicateurs présentés dans cette section peuvent être utilisés pour mesurer la réussite liée à d'autres thèmes et résultats stratégiques. Par exemple, compte tenu des liens étroits entre la santé et l'environnement, les indicateurs environnementaux peuvent être utilisés pour mesurer la santé et le bien-être de la collectivité. Certains indicateurs, désignés comme indicateurs de l'infrastructure, tels que l'Indice canadien de la durabilité des ressources hydriques, peuvent être considérés comme des indicateurs environnementaux.

Notes

¹ Environnement Canada (2009)

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Nations Unies (2007)

⁶ Ibid.

⁷ Agence européenne pour l'environnement (2009)

⁸ Five Winds International (2004)

⁹ Nations Unies (2007)

-
- ¹⁰ Nations Unies (2007)
¹¹ Nations Unies (2007)
¹² Sustainable Measures (2009)
¹³ Environnement Canada (2009)
¹⁴ Année polaire internationale (2008)
¹⁵ Les principaux gas à effet de serre examinés sont le dioxyde de carbone, le méthane, l'oxyde de diazote, l'hexafluorure de soufre, les perfluorocarbones et les hydrofluorocarbones. Environnement Canada (2009)
¹⁶ Environnement Canada (2009)
¹⁷ Environnement Canada (2009)
¹⁸ Environnement Canada (2009)
¹⁹ Nations Unies (2007)
²⁰ Nations Unies (2007)
²¹ Yale and Columbia Universities (2008)

8 ÉDUCATION

8.1 INTRODUCTION

L'éducation est une pierre angulaire du développement humain et social, et constitue l'un des domaines dans lesquels AINC compte le plus de programmes, s'inscrivant sous le résultat stratégique (RS) « les gens ». Les programmes d'AINC en matière d'éducation appuient la prestation de l'enseignement primaire et secondaire conforme aux normes et aux programmes provinciaux dans le but d'augmenter les niveaux de scolarité, d'accroître l'employabilité, d'améliorer la qualité des services de soutien à l'enseignement et de fournir un soutien financier aux Indiens inscrits pour la poursuite d'études postsecondaires. La recherche a montré que « l'acquisition de capital humain affiche une forte corrélation avec le revenu, la richesse, la diversité professionnelle et toute une série d'autres résultats positifs¹ ». Ainsi, une population instruite est mieux préparée à faire face aux défis sociaux, à devenir autosuffisante et à participer pleinement à l'économie nationale.

L'élaboration d'indicateurs de rendement qui mesurent la réussite scolaire de la population autochtone constitue une tâche complexe, particulièrement parce que les Autochtones doivent surmonter des obstacles socioéconomiques uniques à la scolarité. Les niveaux accrus de pauvreté infantile, les logements non conformes, les taux de chômage et d'incarcération plus élevés, ajoutés aux piètres conditions de vie qui mènent à une mauvaise santé, sont tous des facteurs déterminants de la réussite scolaire. Ainsi, la mesure de ces répercussions et leur relation aux programmes en matière d'éducation exigent une démarche communautaire globale.

La recherche sur les points de vue autochtones sur l'apprentissage nous fournit une perspective globale pour examiner l'élaboration d'un bon système d'éducation. Selon cette perspective, l'éducation est un processus à vie, expérientiel et spirituel, ancré dans la langue et la culture traditionnelles, et appuyé par la collectivité. Les indicateurs mis en évidence dans cette section visent donc à se conformer aux priorités établies par AINC en matière de programmes tout en adoptant cette perspective globale de l'éducation fondée sur le modèle d'apprentissage global tout au long de la vie chez les Autochtones. S'appuyant sur le caractère global inhérent à de nombreuses visions autochtones du monde, ce modèle nous incite à conceptualiser l'éducation de façon plus large que ce qui se déroule dans la salle de classe et à prendre en compte le contexte familial et de la collectivité comme des facteurs qui ont une incidence sur le niveau de scolarité.

8.2 RÉSULTATS

Les indicateurs principaux, sous-indicateurs et mesures proposés ci-après servent de marqueurs pour évaluer le succès des programmes en matière d'éducation d'AINC.

1. Accès aux possibilités d'apprentissage

Contexte

L'accès aux possibilités d'apprentissage s'inscrit dans l'Indice composite de l'apprentissage du Conseil canadien sur l'apprentissage. L'accès à une gamme de possibilités d'apprentissage contribue au bien-être social d'une population. Qui plus est, l'accès à des établissements d'enseignement et à de la formation professionnelle détermine la mesure dans laquelle une population peut facilement participer au système d'éducation. Bon nombre des collectivités auxquelles AINC offre actuellement des services d'éducation sont éloignées, et la fréquentation des établissements scolaires (au niveau primaire, secondaire ou postsecondaire) peut donc entraîner des déplacements sur de grandes distances. Cela représente un obstacle majeur à la capacité d'une population de recevoir une éducation.

Justification

Cet indicateur utilise trois mesures de l'accès aux ressources d'apprentissage à deux niveaux :

1. l'accès à des établissements d'enseignement y compris les écoles primaires et secondaires, les collèges, les universités et les établissements de formation professionnelle;
2. l'accès aux services communautaires tels que les bibliothèques et les associations de citoyens ainsi qu'aux ressources culturelles.

L'accès constitue un important indicateur de l'obtention d'une éducation, étant donné qu'il est moins probable que les personnes habitant au-delà d'une distance raisonnable des établissements d'études supérieures les fréquentent.

Évaluation

Cet indicateur global nous permet de mesurer les ressources d'apprentissage à l'échelle de la collectivité. Il permet des comparaisons entre les collectivités et au sein de celles-ci, ce qui est important parce que de telles comparaisons peuvent mener à d'autres recherches et analyses des facteurs qui contribuent à la réussite de la collectivité. Bien que cet indicateur ait été élaboré par le CCA pour des milliers de collectivités dans tout le Canada, il n'a pas été mis en œuvre dans les Territoires du Nord-Ouest, et n'a pas été ventilé pour des collectivités autochtones particulières.

Cet indicateur applique une unité de mesure et peut être utilisé pour mesurer l'accès à une gamme de ressources. Toutefois divers facteurs peuvent avoir une incidence sur cet indicateur. Le fait de mesurer l'accès en tenant uniquement compte de l'unité de temps nécessaire pour se rendre à un établissement d'enseignement ou à un emplacement offrant un service communautaire n'explique pas les conditions socioéconomiques qui peuvent empêcher l'accès à l'éducation, au départ. L'un des défis que pose donc cet indicateur est qu'il peut être une simple mesure de l'isolement géographique. Toutefois, conjugué à un indicateur de la scolarisation, tel que la « participation à l'éducation » ou le « nombre attendu d'années de scolarisation », cet indicateur pourrait fournir une évaluation claire du rendement des programmes.

2. Ressources suffisantes en matière d'éducation

Contexte

Le cheminement scolaire et les résultats des élèves dépendent d'une vaste gamme d'intrants. Des ressources adéquates pour faciliter et enrichir l'apprentissage constituent un intrant nécessaire. Les ressources peuvent être définies comme les ressources physiques (p. ex. les installations, les fournitures, etc.), les ressources humaines (p. ex. les enseignants, le personnel de soutien, etc.) ainsi que les ressources communautaires et sociales (p. ex. les programmes d'éducation communautaires, le soutien de la famille et des amis, etc.).

Nous avons sélectionné, à des fins de mesure du rendement, trois sous-indicateurs qui sont actuellement mesurés dans tout le Canada et sont liés à des résultats plus vastes en matière d'éducation, au Canada et à l'échelle internationale. Dans une situation idéale, une école ou une collectivité mesure les trois sous-indicateurs. Pris conjointement, ce sont des facteurs qui contribuent à l'indicateur de ressources suffisantes en matière d'éducation. Les sous-indicateurs choisis pour cet indicateur comprennent :

1. *Rapport élèves-éducateur* : Le terme « éducateur » désigne tous les employés du réseau des écoles publiques qui doivent obtenir un brevet d'enseignement comme préalable à l'emploi. Les enseignants, les directeurs d'école, les directeurs adjoints et le personnel professionnel non enseignant, comme les consultants, les conseillers en orientation professionnelle, en religion et en pastorale sont aussi compris.
2. *Rapport élèves-ordinateur* : Nombre moyen d'élèves par ordinateur.
3. *Soutiens offerts en dehors des salles de classe* : Cela comprend les mesures de soutien offertes aux élèves à la maison et dans la collectivité pour les aider dans leurs études et leur apprentissage, de façon générale. Ce sous-indicateur reflète les ressources disponibles et la valeur accordée à l'éducation.

Justification

Cet indicateur, ainsi que les sous-indicateurs proposés, est utile pour plusieurs raisons :

1. *Rapport élèves-éducateur* : Contrairement au « rapport élèves-enseignant », un indicateur couramment utilisé, le « rapport élèves-éducateur » constitue une mesure plus complète des ressources en personnel disponibles pour soutenir l'apprentissage dans les écoles, puisqu'il comprend notamment les enseignants, les adjoints en éducation, les conseillers en orientation professionnelle, les directeurs d'école et les autres membres concernés du personnel administratif. Ces personnes soutiennent l'apprentissage au-delà de l'apprentissage en salle de classe². Ce sous-indicateur nous permet d'évaluer la mesure dans laquelle des ressources sont disponibles pour soutenir l'apprentissage des élèves sur plusieurs plans. Cet indicateur peut être mesuré en utilisant des normes provinciales, mais devrait tenir compte des besoins particuliers des collectivités et des écoles.
2. *Rapport élèves-ordinateur* : À l'heure actuelle, les ordinateurs constituent une norme dans l'enseignement et dans l'industrie. Maintenant, les technologies de l'information et des communications sont maintenant considérées comme un élément essentiel de l'éducation d'un élève, et bon nombre d'écoles les intègrent à leur programme. De plus, « les élèves qui sont à l'aise avec les ordinateurs et les technologies de l'information peuvent avoir plus de facilité à faire des progrès et à réussir à l'école, puis à intégrer le marché du travail³ ».
3. *Soutiens offerts en dehors des salles de classe* : Le soutien des parents et de la famille fait partie intégrante du processus d'apprentissage. Selon la province de la Saskatchewan (2008), « [les parents et la famille] facilitent les discussions sur les progrès et le cheminement scolaires avec leurs enfants, favorisent la curiosité et le désir d'apprendre, s'assurent de la disponibilité des ressources nécessaires, et aident et encouragent leurs enfants⁴ ».

Évaluation

Bien que la mesure de l'indicateur de ressources suffisantes en matière d'éducation est une composante essentielle pour jauger la qualité du système d'éducation et du contexte d'apprentissage, la marge de manœuvre associée à une telle mesure constitue un inconvénient. Nous avons proposé trois façons de mesurer les ressources, mais cela ne constitue pas une liste exhaustive. De plus, même si une collectivité ou une école possède suffisamment de ressources selon les sous-indicateurs sélectionnés, il peut y avoir des lacunes dans les autres ressources (p. ex. manuels et outils didactiques à jour, installations modernes, etc.). Nous recommandons donc l'utilisation de l'indicateur de ressources suffisantes en matière d'éducation plutôt à titre de cadre en vue d'élaborer des indicateurs qui mesurent les mesures

de soutien offertes aux élèves, en utilisant les trois sous-indicateurs sélectionnés comme mesures possibles.

Le rapport élèves-éducateur et le rapport élèves-ordinateur sont relativement faciles à mesurer, et peuvent être déclarés par les écoles, les districts scolaires et même les régions. L'un des inconvénients du rapport élèves-éducateur est qu'il ne mesure pas la capacité technique ou la qualité des ordinateurs. Il s'agit malgré tout d'une bonne base pour mesurer les ressources technologiques dont disposent les élèves.

En ce qui a trait aux soutiens offerts en dehors des salles de classe, un sondage qualitatif auprès des élèves afin de jauger le soutien qu'ils reçoivent à la maison et dans la collectivité constitue une bonne mesure du soutien perçu des élèves. Toutefois, comme dans toute recherche qualitative, cette mesure pose des défis sur le plan de la fiabilité, bien que sa validité soit élevée. Un défi supplémentaire de cette mesure est le temps et les ressources qu'il faut consacrer à son élaboration ainsi qu'à la collecte et l'analyse des résultats du sondage.

3. Programme pancanadien d'évaluation (PPCE)

Contexte

Les élèves autochtones qui fréquentent des écoles fédérales ou provinciales, ou des écoles de bandes, font face à un certain nombre de défis particuliers qui ont une incidence sur les résultats scolaires⁵. Les élèves ont souvent de moins bons résultats que ce qui est attendu à leur âge. Dans bien des cas, il est difficile de mesurer le niveau de rendement particulièrement en raison des nombreuses questions contextuelles telles que la langue, le manque de ressources et de possibilités d'apprentissage ainsi que les facteurs socioéconomiques qui ont une incidence sur les résultats scolaires. Compte tenu des facteurs contextuels uniques des écoles autochtones, les examens normalisés utilisés pour comparer le rendement aux résultats des autres élèves ne fait pas l'unanimité. Cependant, les examens normalisés constituent une mesure utile en ce sens qu'elle fournit aux citoyens et aux écoles à l'étendue du Canada une idée de la mesure dans laquelle le système d'éducation remplit les besoins des élèves et de la société⁶.

Justification

Le Programme pancanadien d'évaluation (PPCE) a été conçu pour mesurer le rendement d'un groupe d'élèves de 13 ans choisis au hasard, provenant des districts participants. L'examen évalue les résultats des élèves en lecture, en mathématiques et en science. Le PPCE comprend un élément unique – un questionnaire contextuel pour les répondants, qui utilise l'information à la fois sur le rendement des élèves et des questionnaires contextuels ainsi que des mécanismes d'examen des administrations individuelles pour l'interprétation des résultats. De plus, les données du sondage contextuel peuvent être examinées et utilisées par les

chercheurs, les décideurs et les intervenants afin de déterminer quels facteurs influencent les résultats scolaires.

Évaluation

Le PPCE est sans doute la mesure normalisée la plus complète du rendement scolaire à la disposition des élèves canadiens. Le questionnaire contextuel intégré constitue la caractéristique clé qui rend le PPCE particulièrement pertinent et utile pour mesurer les résultats sur le plan de l'éducation dans les collectivités autochtones et nordiques. Cette caractéristique permet l'interprétation contextuelle des résultats et sert en même temps de base pour mesurer les résultats quantitatifs des programmes d'éducation. Il est reconnu qu'il est complexe de comparer les résultats de toutes les écoles et régions canadiennes; toutefois, les examens contribuent à déterminer si les élèves à l'étendue du Canada ont la capacité d'atteindre des niveaux similaires à peu près à la même étape de leur scolarisation. Le PPCE constitue un indicateur fiable du rendement scolaire, non seulement pour ses résultats normalisés, mais également parce que les résultats peuvent être ventilés selon le sexe ou d'autres variables.

Une limite du PPCE tient au fait qu'il est administré uniquement en anglais et en français et qu'il ne répond donc pas aux besoins des élèves qui étudient dans leur langue traditionnelle. De plus, l'examen est donné uniquement aux élèves de 13 ans, de sorte qu'il est impossible de suivre les progrès d'une même cohorte d'élèves au cours d'une période donnée.

Généralement, les provinces et les territoires financent l'évaluation (au coût d'environ 3 \$ par élève); il est probable que AINC ait à assumer les coûts de l'administration de cet examen dans les écoles de bandes ainsi que fédérales et provinciales accueillant des élèves autochtones.

4. Contexte familial favorable

Contexte

Il est de plus en plus reconnu que le contexte familial dans lequel l'apprentissage et le développement se déroulent joue un rôle important du point de vue des résultats scolaires. Compte tenu des défis auxquels font face de nombreuses collectivités autochtones sur les plans socioéconomique et de la santé, tels que des taux élevés de pauvreté et d'abus d'alcool et d'autres drogues, il est probable que de nombreux enfants feront ultérieurement face à des défis en ce qui concerne le niveau de soutien de leur éducation qu'ils reçoivent à la maison. Un certain nombre de provinces et d'organismes examinent maintenant le contexte familial dans leur analyse des programmes d'éducation. Étant donné qu'aucun indicateur ne peut, à lui seul, adéquatement mesurer le niveau de soutien du contexte familial, nous recommandons l'utilisation de trois sous-indicateurs qui contribuent au contexte familial favorable, soit :

1. *Participation des parents à l'éducation de leurs enfants* : le pourcentage de parents qui assistent aux rencontres parent-enseignant à l'automne et au printemps
2. *Stimulation à la lecture à la maison* : le pourcentage d'enfants à qui un adulte fait la lecture tous les jours
3. *Aide aux devoirs* : le pourcentage d'enfants qui reçoivent de l'aide pour faire leurs devoirs à la maison

Justification

Le soutien familial jette les bases de l'apprentissage en dehors des salles de classe et influence les comportements des élèves en matière d'apprentissage. Les indicateurs choisis sont pertinents et utiles pour les raisons suivantes⁷ :

1. *Participation des parents à l'éducation de leurs enfants* : Les parents appuient l'apprentissage des enfants à l'école et à la maison en leur fournissant des conseils, de l'encouragement, de l'aide pour leurs devoirs, et en favorisant les discussions intéressantes et d'autres possibilités d'apprentissage.
2. *Stimulation à la lecture à la maison* : Les jeunes enfants qui grandissent entourés de livres, qui voient des adultes en train de lire régulièrement, et à qui on fait la lecture dès le plus jeune âge cultivent souvent des attitudes positives envers la lecture, et acquièrent leur propre appétit de lecture⁸.
3. *Aide aux devoirs* : Non seulement l'aide aux devoirs améliore l'apprentissage, mais elle démontre également l'engagement de la famille à l'égard de l'éducation ainsi que la valeur relative accordée à celle-ci. Il est probable que les résultats scolaires et les attitudes envers l'éducation et l'apprentissage s'améliorent avec l'aide⁹.

Évaluation

Il importe d'examiner le contexte familial pour l'apprentissage et son incidence sur l'éducation afin de déterminer de quelle façon le soutien familial pourrait être amélioré ou augmenté pour faciliter et favoriser l'apprentissage continu.

Le fait de mesurer le pourcentage de parents qui assistent aux rencontres parent-enseignant constitue une façon directe et simple de mesurer la participation des parents à l'éducation de leurs enfants, et qui peut être facilement suivie par les enseignants et déclarée aux administrateurs. Non seulement s'agit-il d'une mesure efficace, mais elle ne coûte presque rien. En revanche, cette mesure n'est pas complète puisqu'elle ne fournit qu'un petit aperçu des

nombreuses façons dont les parents peuvent participer à l'éducation de leurs enfants et au système d'éducation en général.

L'examen des mesures de déclaration volontaire en ce qui concerne la stimulation à la lecture et l'aide aux devoirs, en plus de la participation des parents à l'éducation de leurs enfants, représente une façon plus complète de mesurer le contexte familial favorable. L'inconvénient de ces mesures est leur fiabilité limitée ainsi que le temps et les ressources nécessaires pour élaborer et administrer les questionnaires ainsi que pour la collecte et l'analyse des résultats.

5. Satisfaction à l'égard de la qualité du système d'éducation de base

Contexte

Les collectivités autochtones sont très diversifiées. En raison de la variété des cultures, des langues et des emplacements géographiques des collectivités des Premières nations, inuites et métisses partout au pays, les établissements d'enseignement doivent remplir une gamme de besoins uniques. En même temps, les établissements d'enseignement doivent se conformer aux normes provinciales, pour que les Autochtones reçoivent la même éducation que les Canadiennes et les Canadiens non autochtones. Une auto-évaluation des ressources didactiques dans la collectivité nous permet de mieux comprendre les besoins de la collectivité et les lacunes dans les ressources.

Justification

L'indicateur de satisfaction à l'égard de la qualité du système d'éducation de base nous permet d'évaluer dans quelle mesure les programmes d'éducation d'AINC répondent aux besoins de la collectivité et offrent aux apprenants les éléments fondamentaux pour leur réussite scolaire. Cet indicateur peut être appliqué à tous les niveaux d'éducation et peut être utilisé pour évaluer les perceptions des enfants, des jeunes, des adultes et des personnes âgées. Les deux sous-indicateurs de satisfaction à l'égard des ressources propres aux Autochtones et de satisfaction à l'égard du système d'éducation aux adultes autochtones nous permettent d'évaluer la dynamique des programmes d'éducation ainsi que les besoins des apprenants et des éducateurs¹⁰.

Évaluation

L'indicateur de satisfaction à l'égard de la qualité du système d'éducation de base est utile pour diverses raisons. Premièrement il peut déceler les besoins clés de la collectivité ainsi que les possibilités d'amélioration. L'indicateur favorise également la participation communautaire à l'évaluation des programmes d'éducation. En second lieu, cet indicateur améliore notre base de renseignements au sujet des apprenants autochtones et nordiques ainsi que de la collectivité en nous permettant de mesurer la qualité de l'éducation du point de vue de la personne et de la collectivité. Il reconnaît les besoins divers des collectivités autochtones et nordiques et vise à

déterminer les ressources manquantes. Ces renseignements peuvent constituer un outil qui peut aider les organismes autochtones, les parents, les éducateurs et divers membres et intervenants de la collectivité à déterminer eux-mêmes l'efficacité des programmes. Enfin, les renseignements recueillis au moyen de cet indicateur peuvent aider les fournisseurs de services d'éducation ainsi que le gouvernement fédéral à offrir des programmes ainsi qu'à déterminer et à poursuivre les initiatives qui produisent de bons résultats.

Une faiblesse possible de cet indicateur est qu'il impose aux membres de la collectivité un fardeau de réponse. Alors qu'il serait facile de distribuer le sondage aux élèves et aux éducateurs dans les écoles secondaires, il pourrait être plus difficile de recueillir les points de vue des parents et d'autres représentants communautaires. Le ministère de l'Éducation de l'Alberta élabore actuellement cet indicateur, qui pourrait être appliqué dans d'autres provinces et territoires, puis comparé à l'échelle des collectivités.

6. Conceptions et attitudes liées au civisme

Contexte et justification

Les collectivités autochtones et nordiques font face à de nombreux obstacles uniques qui exercent des pressions sur les liens favorables de la cohésion sociale et du capital social qui sont nécessaires à l'épanouissement de la collectivité. S'il est clair que des niveaux de scolarité plus élevés augmentent le capital social et la cohésion sociale, il faut aussi que les possibilités à l'échelon de la collectivité favorisent le niveau de scolarisation. De plus, si les membres de la collectivité croient qu'ils ont une place au sein de celle-ci, il est plus probable qu'ils réussissent dans leurs études. Les conceptions et attitudes liées au civisme fournissent une évaluation des attitudes des jeunes à l'égard de leur collectivité ainsi qu'un point de vue sur la façon dont ces derniers voient leur lien à la collectivité.

Évaluation

Cet indicateur établit un lien entre l'éducation et la collectivité. Il nous permet d'évaluer les attitudes des personnes à l'égard de la collectivité, particulièrement des jeunes. Cet indicateur est complet car il permet de mesurer les aspects de la gouvernance, de la santé, du bien-être et de l'économie. En outre, il permet de déterminer l'état global du bien-être de la population et révèle les attitudes des individus dans la collectivité à l'égard de celle-ci ainsi que du monde qui les entoure. L'indicateur de conceptions et d'attitudes liées au civisme est utilisé actuellement à l'échelon international par l'Institute of Education Statistics pour comparer les facteurs de la réussite scolaire à travers les juridictions internationales.

L'un des principaux défis que pose cet indicateur a trait à l'élaboration de mesures qui soient pertinentes au contexte communautaire, d'où la difficulté à évaluer les données à moins de les comparer à celles d'autres collectivités ou à celles de personnes dans d'autres provinces. Cet

indicateur, actuellement utilisé par l'Institute of Education Statistics, devrait être révisé afin de le rendre pertinent pour les collectivités dans lesquelles AINC dispense actuellement des programmes d'éducation.

Une seconde faiblesse de cet indicateur, c'est qu'il ne nous permet pas d'attribuer des résultats à une condition particulière. Par exemple, un faible niveau d'attitude civique ne signifie pas nécessairement que le système d'éducation ne favorise pas ces idées, mais plutôt qu'il y a des conditions socioéconomiques en jeu.

7. Participation de la collectivité à l'éducation

Contexte

Tout comme la participation des parents et de la famille à l'éducation, on étudie de plus en plus l'implication communautaire dans les programmes d'éducation pour son incidence cruciale sur les résultats scolaires. Le lien étroit avec la collectivité et la culture qui caractérise de nombreuses collectivités autochtones fournit une bonne raison de mesurer l'implication de la collectivité en matière d'éducation. Il y a différentes façons de mesurer le niveau de participation d'une collectivité. L'une d'elles consiste à suivre le nombre de participants autochtones, métis ou inuits (qu'il s'agisse de parents, d'aînés, de leaders communautaires, etc.) qui prennent part aux activités de gouvernance scolaire. Cela comprend la participation aux comités de parents, aux conseils d'administration, aux conseils d'établissements postsecondaires, aux comités provinciaux de l'éducation, aux groupes de travail, et à l'administration scolaire.

Justification

La participation d'une collectivité à l'éducation offre un riche contexte pour le développement éducationnel. Le niveau de participation de la collectivité peut avoir une grande incidence sur l'ensemble des programmes d'éducation en ce qui a trait à la mise en place de soutien pour les étudiants et pour l'apprentissage dans la collectivité, mais aussi à l'orientation du programme scolaire et du programme d'éducation vers l'élaboration de programmes plus pertinents sur le plan culturel, dans les écoles et dans la collectivité de façon générale. De plus, la participation de la collectivité à l'éducation contribue à créer des possibilités d'apprentissage de grande qualité qui soient réactives, souples, accessibles et abordables pour l'apprenant en mettant en œuvre des stratégies qui favorisent la participation des parents, des élèves, des collectivités et des organismes autochtones et nordiques qui soutiennent la réussite scolaire. Cet indicateur aborde également la question de la promotion de la transparence, de l'efficacité et de la réactivité du système.

Évaluation

L'indicateur de participation de la collectivité à l'éducation est surtout un indicateur de gouvernance. Même s'il n'évalue pas l'envergure de l'autodétermination dans le système

d'éducation, il présente la mesure dans laquelle les individus dans la collectivité prennent part au dialogue sur le rendement scolaire. Le niveau de participation de la collectivité peut se faire en distribuant un questionnaire qui révèle la mesure dans laquelle les personnes sentent qu'elles prennent part au système d'éducation et qu'elles peuvent influencer son orientation.

Il convient de souligner que la participation communautaire n'est pas gage de succès du système d'éducation. L'indicateur doit être accompagné d'un financement adéquat pour appuyer la mise en place de ressources communautaires dans les écoles ainsi que les programmes qui améliorent le contexte d'apprentissage à la maison. De plus, l'étendue des activités de gouvernance scolaire à l'échelle communautaire varie d'une collectivité à l'autre, il est donc difficile de faire des comparaisons entre collectivités. La fiabilité de cet indicateur reste incertaine car il semble qu'il ne soit pas largement utilisé dans d'autres instances. Cet indicateur est valide dans la mesure où l'autonomie et les facteurs individuels en éducation ont montré qu'ils exercent une influence favorable sur la réussite scolaire.

8. Développement de la petite enfance (maturité scolaire)

Contexte

La mesure dans laquelle un enfant est prêt à l'apprentissage scolaire détermine sa réussite scolaire. De nombreux enfants peuvent commencer l'école en présentant de sérieuses limites dans leur état social, cognitif, émotionnel et psychologique qui peuvent en retour nuire à leur capacité de s'adapter au milieu scolaire et communautaire. Ces conditions sont particulièrement évidentes dans de nombreuses collectivités autochtones, où les obstacles sociaux découlant des traumatismes intergénérationnels et de la pauvreté font en sorte que les enfants commencent leurs années de développement scolaire les plus cruciales en marquant un retard important. Ces facteurs peuvent exercer un stress énorme sur l'enfant, la classe, l'enseignant, l'école et le milieu familial.

Justification

La maturité scolaire s'entend de la « capacité de l'enfant d'accomplir des tâches qu'on attend de lui à l'école, par exemple jouer et collaborer avec d'autres enfants, écouter l'enseignant, mémoriser et suivre des règles et se sentir à l'aise pour faire des découvertes et poser des questions¹¹ ». L'indicateur de développement de la petite enfance (maturité scolaire) a été élaboré par de nombreux organismes et présente différentes mesures possibles. Dans le présent rapport, il est question de l'Early Development Index (EDI) de l'Offord Centre for Child Studies. L'EDI est utilisé au Canada pour mesurer la maturité scolaire dans cinq domaines : la santé et le bien-être physique; les connaissances et compétences sociales; la santé émotionnelle et la maturité affective; la langue et le développement cognitif; ainsi que les connaissances générales et les aptitudes à communiquer.

Évaluation

Les domaines sur lesquels porte l'EDI sont distincts, mais ils s'influencent et se renforcent mutuellement. Il faut compter environ 20 minutes pour les enseignants et les éducateurs qui travaillent auprès des enfants chaque jour pour le remplir. À ce jour, le nombre total d'enfants dans la base de données atteint 293 000. Le système est déjà bien développé et devrait être mis en œuvre dans les collectivités autochtones et nordiques. L'EDI peut fournir des données sur des populations d'enfants réparties dans plusieurs collectivités, surveiller des populations d'enfants au cours d'une période donnée et prévoir quels seront leurs résultats à l'école primaire. Un autre avantage de l'EDI est qu'il mesure les résultats de la petite enfance tout en fournissant des renseignements sur la maturité scolaire des enfants.

La maturité scolaire est un indicateur solide car il nous permet d'évaluer la « préparation » de nombreux niveaux, notamment l'état de préparation de l'école à recevoir les enfants ainsi que la capacité de la famille et de la collectivité à soutenir le développement optimal de la petite enfance. Enfin, la sensibilisation au développement de la petite enfance et à la maturité scolaire nous permet de sensibiliser davantage la collectivité aux problèmes et d'améliorer l'éducation des parents, le perfectionnement professionnel des éducateurs, la qualité du milieu de garde et les programmes qui facilitent la transition de l'enfant à l'école.

9. Participation à une formation professionnelle

Contexte

Les programmes d'éducation sont pertinents pour une communauté lorsqu'ils appuient la personne toute sa vie durant. Pour élaborer des mesures du rendement des programmes d'éducation dans les collectivités autochtones et nordiques, il faut intégrer l'éducation des adultes et le lien entre l'éducation et l'emploi. L'élaboration d'un système d'éducation réussi dépasse l'enseignement primaire et secondaire de base pour inclure le perfectionnement des compétences et des connaissances nécessaires pour participer à part entière à l'économie locale et nationale. La réussite scolaire doit se traduire par des perspectives et des possibilités d'emploi.

Justification

La recherche révèle que les employeurs peuvent bénéficier de la formation professionnelle par la hausse de la productivité, tandis que les employés peuvent aussi en bénéficier grâce à l'amélioration de leur rendement au travail, à un salaire plus élevé et aux meilleures possibilités d'avancement.

L'indicateur de participation à une formation professionnelle est tiré de l'Indice composite de l'apprentissage du Conseil canadien sur l'apprentissage et il est utilisé pour mesurer l'habileté des Canadiens d'âge actif – à la fois membres de la population active ou en chômage, à

maintenir et à acquérir les compétences requises pour relever la concurrence dans l'économie en suivant des cours, des ateliers, des séminaires ou une formation pour leur emploi actuel ou un emploi futur.

La mesure de la participation à la formation professionnelle nous permet d'évaluer l'étendue des ressources en matière d'éducation dans la collectivité et les soutiens offerts à ses membres. La mesure de la participation à la formation professionnelle constitue une évaluation élémentaire de la mesure dans laquelle : a) des ressources sont accessibles pour soutenir l'emploi; b) il y a une gamme de ressources pour favoriser l'acquisition des compétences dans la collectivité; et c) les citoyens suivent diverses formes d'enseignement supérieur pour se préparer à participer pleinement à l'économie.

Évaluation

Cet indicateur est un marqueur reconnu de l'apprentissage permanent et particulièrement de l'apprentissage et du développement des adultes. Parce que cet indicateur est une mesure existante, nous disposons de données à l'échelle du Canada qui peuvent servir à comparer les collectivités autochtones et nordiques avec les autres Canadiens.

Cet indicateur est concret et valide, et bien qu'à certains égards on puisse se demander ce qui serait considéré comme la « formation professionnelle », les paramètres peuvent être modifiés. Cet indicateur peut aussi être mesuré de façon constante au fil du temps et ainsi montrer les progrès réalisés dans ce domaine. De plus, les données provenant d'un tel indicateur peuvent être ventilées selon le sexe et l'âge.

10. Espérance de vie scolaire

Contexte et justification

Tous les groupes autochtones ont en commun un problème de faible niveau de scolarité et un écart important avec la population non autochtone.¹² L'indicateur d'espérance de vie scolaire nous permet non seulement de comparer la population autochtone aux autres Canadiens, mais aussi à d'autres pays.

L'espérance de vie scolaire est définie comme le nombre total d'années de scolarité que l'enfant devrait obtenir, en présumant que la probabilité de fréquentation scolaire est égale au taux de fréquentation scolaire actuel pour cette tranche d'âge. Elle peut également être définie comme le nombre moyen d'années qu'un enfant en âge d'aller à l'école devrait passer dans le système d'éducation. Cet indicateur peut prévoir le niveau de scolarité qui pourrait être atteint par la future population adulte, et nous permet de prendre des décisions axées sur l'avenir.

Évaluation

L'indicateur d'espérance de vie scolaire a deux caractéristiques importantes. Tout d'abord, il nous permet de comparer la taille de la population étudiante selon le niveau d'éducation à l'aide d'une échelle simple et courante : le nombre d'années de scolarité. En deuxième lieu, il permet de comparer les programmes d'études postsecondaires. Enfin il peut être ventilé selon le sexe et l'emplacement géographique.

La faiblesse de cet indicateur est qu'il comprend les années redoublées dans l'espérance de vie scolaire; cela devrait donc être pris en compte au moment de l'interprétation. Cet indicateur représente plutôt le nombre d'années passées à l'école que les niveaux de scolarité atteints. Par conséquent, il peut ne pas saisir les résultats d'apprentissage. C'est pourquoi, la meilleure façon de l'évaluer est de le conjuguer à d'autres indicateurs tels que le pourcentage de doubleurs.

8.3 SYNTHÈSE ET ANALYSE GLOBALES

Les indicateurs proposés visent à fournir des mesures qui peuvent être appliquées à divers segments démographiques et à une gamme de niveaux de scolarité. Par exemple, l'indicateur d'accès aux possibilités d'apprentissage s'applique aux études primaires, secondaires et postsecondaires, tandis que les conceptions et attitudes liées au civisme constituent des mesures importantes pour les jeunes, mais également pour les adultes.

Les indicateurs proposés visent également à montrer l'importance de la formation structurée et de l'apprentissage expérientiel. La formation structurée peut être évaluée au moyen d'indicateurs tels que les ressources suffisantes, la satisfaction à l'égard de la qualité du système d'éducation de base et l'espérance de vie scolaire, tandis que l'apprentissage expérientiel peut être évalué grâce à une compréhension des indicateurs de contexte familial favorable, de conceptions et d'attitudes liées au civisme et de développement de la petite enfance. Les indicateurs mettent l'accent sur les mesures des aspects de l'apprentissage qui préparent l'individu au début de son développement jusqu'à son autosuffisance et à sa participation active à la société.

C'est une tâche complexe que d'examiner le succès des programmes d'éducation dans une perspective globale et d'intégrer les contextes individuel, familial et communautaire à tous les niveaux d'éducation. Il est donc difficile de restreindre la mesure du rendement à une courte liste d'indicateurs. Ainsi, les indicateurs principaux ci-haut ne sont pas les seuls, mais ils illustrent les importants éléments contextuels dont il faut tenir compte dans la mesure du succès des programmes :

- Les collectivités et les familles sont essentielles à la réussite scolaire des élèves

- La satisfaction personnelle à l'égard du système de l'éducation nous renseigne sur les besoins de la collectivité
- Les ressources doivent être disponibles en classe, mais un environnement favorable à l'apprentissage doit être créé dans la collectivité et à la maison
- L'éducation est primordiale pour acquérir des attitudes envers la collectivité, mais la collectivité doit faire des efforts pour aménager des espaces où les personnes peuvent sentir qu'elles ont des liens – cela comprend des possibilités d'emploi et des ressources adéquates pour acquérir des compétences dans ces emplois

8.4 APPLICATION GÉNÉRALE

L'éducation est liée à un plusieurs autres thèmes présentés dans le présent rapport. Particulièrement, l'infrastructure, la santé et le bien-être ainsi que l'économie sont des secteurs clés qui sont liés étroitement à la réussite scolaire. Sur le plan de l'économie, par exemple, les collectivités ayant peu de possibilités de développement économique trouveront difficile d'améliorer l'éducation.

Notes

¹ White et coll. (2009), p. 3

² Statistique Canada (2007)

³ Statistique Canada (2007), p. 71

⁴ Saskatchewan Core Indicators (2008), p. 5

⁵ White et coll. (2009)

⁶ White et coll. (2009)

⁷ Saskatchewan Core Indicators (2008)

⁸ Statistique Canada (2007)

⁹ IES National Centre for Education Statistics (2007)

¹⁰ Alberta Education (2009)

¹¹ Offord Centre for Child Studies (2009)

¹² White et coll. (2009)

9 ÉCONOMIE

9.1 INTRODUCTION

Le développement économique constitue une composante essentielle d'une collectivité en santé. Il génère la richesse financière, assure la sécurité sociale et contribue à la qualité de vie. De plus, le développement économique est l'une des priorités d'AINC, une économie en santé étant l'un des résultats stratégiques du Ministère. Les indicateurs suivants ont été sélectionnés pour mesurer la réussite économique dans les collectivités autochtones et nordiques.

Mesures de la richesse

1. Produit intérieur brut

Contexte

Le produit intérieur brut (PIB) mesure la production d'une région, ce qui en fait un indicateur approprié pour mesurer le développement économique dans les collectivités autochtones et nordiques.

Justification

Bien que cet indicateur ne rende pas compte du coût social ou environnemental de la production, il reste un puissant indicateur de développement économique. Il mesure la production totale de biens et de services. Une croissance forte et soutenue du PIB indique une économie vigoureuse.

Évaluation

Bien que le PIB soit un indicateur économique courant qui est comparable, valide, fiable et réalisable, il a ses limites. Il ne prend pas en compte les activités hors de l'économie de marché qui peuvent contribuer à la santé globale de la collectivité, y compris le bénévolat et le travail domestique. En outre, il ne fournit pas de données complètes et contextuelles, qui sont essentielles pour décrire le développement économique dans les contextes autochtones et nordiques. Toutefois, lorsqu'il est combiné à d'autres indicateurs économiques plus détaillés indiqués dans le présent chapitre, il est possible de comprendre le développement économique dans les collectivités autochtones et nordiques.

2. Épargne nette corrigée

Contexte

Lorsqu'on vise le développement économique dans les collectivités autochtones et nordiques, l'objectif consiste à créer une économie durable. Cela est particulièrement important dans les collectivités très dépendantes des ressources et qui doivent donc viser la diversification de l'économie.

Justification

Si le PIB mesure la richesse actuelle, le taux d'épargne national brut – la mesure du taux d'épargne d'une économie – est impératif pour la croissance économique à long terme. Contrairement au PIB, l'indicateur tient compte des contributions et des coûts sur les plans social et environnemental. Élaborée par la Banque mondiale et utilisée par les Nations Unies, la mesure de l'épargne nette corrigée est un indicateur de développement durable, puisqu'elle prend en compte les investissements en capital humain, l'épuisement des ressources naturelles et les dommages causés par la pollution. Cet indicateur exprime l'exploitation des ressources et la pollution comme des désinvestissements, et la formation d'une main-d'œuvre compétente comme un investissement¹.

L'épargne nette corrigée est calculée en corrigeant le taux d'épargne national de quatre façons : 1) en soustrayant les évaluations de la dépréciation du capital fixe; 2) en ajoutant les dépenses consacrées à l'éducation comme valeurs du développement des ressources humaines, 3) en soustrayant les évaluations de l'épuisement des ressources, 4) en soustrayant les approximations des dommages causés par la pollution. Cette méthode de calcul de la richesse reflète le compromis entre le développement économique et l'environnement.

Évaluation

Tout comme le PIB, l'épargne nette corrigée ne prend pas en compte l'activité économique hors de l'économie de marché. De plus, il peut être coûteux d'effectuer une évaluation de l'épargne nette corrigée d'une collectivité, en raison de sa complexité; toutefois, les renseignements nécessaires peuvent être recueillis à l'aide d'indicateurs environnementaux y compris la dégradation des sols, la qualité de l'air, la qualité de l'eau et les émissions de gaz à effet de serre. Cet indicateur fournit des données complètes tout en demeurant comparable, valide et fiable. Étant donné la place qu'il accorde au renforcement des capacités et à l'environnement, cet indicateur est primordial pour mesurer la réussite dans les contextes autochtones.

3. Présence d'un organisme commercial de développement économique

Contexte

Le renforcement des capacités communautaires et le développement institutionnel restent des priorités dans les collectivités autochtones et nordiques². Une étude menée par l'Université Harvard dans 67 collectivités autochtones montre que la création d'organismes est ce qui fait la différence entre la réussite et l'échec du développement économique³. Du fait que la gouvernance évolue souvent dans les collectivités autochtones, le soutien et l'aide technique deviennent de plus en plus pertinents. Un groupe organisateur apte à exercer ce rôle est donc primordial pour la réussite économique. La présence d'un organisme commercial de développement économique répond au besoin d'accroître et d'appuyer le contrôle autochtone du développement économique.

Justification

Un organisme commercial de développement économique peut contribuer à la réalisation et à la coordination de projets de développement économique appropriés, du processus de planification communautaire, de la formation de personnel qualifié, de l'engagement des jeunes et de l'établissement de liens de confiance entre les intervenants. En l'absence d'institutions financières autochtones, cet organisme peut coordonner les efforts déployés pour aider les Autochtones à avoir accès aux capitaux, un élément essentiel au développement économique. De plus, cet organisme de coordination peut fournir des renseignements sur les activités de développement économique et les emplois ouverts au public, un guide des approvisionnements pour les fournisseurs, ainsi qu'un répertoire des entreprises autochtones. Par ailleurs, il peut favoriser le partage des connaissances et faire connaître les réussites.

Cet indicateur présente plusieurs limites. Il ne tient pas compte du stade de développement d'un organisme. Si l'organisme est pleinement opérationnel, efficace et efficient, on peut dire que la réussite économique a été atteinte. Cette méthode de mesure est quelque peu subjective et obscure et, par conséquent n'est ni comparable ni fiable. Le besoin d'un organisme de coordination est toutefois très courant dans la documentation sur le développement économique dans les collectivités autochtones. C'est la raison pour laquelle la présence d'un organisme commercial de développement économique constitue un indicateur pertinent du succès économique.

4. Participation des collectivités autochtones à l'économie non autochtone

Contexte

Le fait de communiquer les pratiques exemplaires, de partager l'information et d'établir des réseaux contribue au succès économique, particulièrement dans les collectivités autochtones.

Ce partage et ce maillage ont lieu lorsque les Autochtones participent à l'économie non autochtone.

Justification

La participation des collectivités autochtones à l'économie non autochtone aide les entreprises autochtones à devenir plus efficaces et rentables. Cette participation peut être atteinte en négociant des ententes d'emploi et de contrat de services avec d'importants employeurs, au moyen de mécanismes visant à faire profiter les Autochtones des possibilités, de l'équité en emploi et des politiques et programmes de lutte contre la discrimination⁴. Un cas de réussite est la collectivité autochtone de Miawpukek, à Terre-Neuve-et-Labrador. Cette collectivité a multiplié les possibilités d'emploi grâce à des partenariats avec des entreprises non autochtones. Les membres de la collectivité travaillent avec des entreprises hors réserve et aident ces entreprises à s'habituer à collaborer avec les Autochtones⁵.

Évaluation

Tout comme l'indicateur de la présence d'un organisme commercial de développement économique, l'indicateur de participation des collectivités autochtones à l'économie non autochtone se révèle difficile à mesurer car, pour quantifier la participation, il ne suffit pas de comptabiliser le nombre d'Autochtones employés dans l'économie non autochtone. Il faut qualifier cette participation afin de brosser un tableau plus complet du succès économique. Cette qualification rend cet indicateur moins comparable et fiable, mais il assure la validité pour chaque collectivité individuelle et produit des données complètes.

5. Bonne gouvernance

Contexte

La vulnérabilité des collectivités autochtones à l'instabilité et au fractionnisme, et le fait que l'entreprise et le gouvernement ne soient pas séparés dissuadent les investisseurs de saisir les occasions d'affaires dans la collectivité. Par ailleurs, des relations empreintes de confiance et d'ouverture, l'inclusivité et la transparence ont été cernées comme des conditions essentielles au succès du développement économique.

Justification

Pour contribuer à favoriser ces qualités, la bonne gouvernance est un indicateur de succès économique⁶. Cet indicateur comprend des éléments tels que : vision stratégique, autorité et capacité de résoudre les problèmes dans la collectivité, transparence et reddition de comptes, primauté du droit, efficacité du gouvernement, autodétermination et relations intergouvernementales (qu'aborde plus en détail le chapitre consacré à la gouvernance). L'autodétermination est un facteur particulièrement intéressant en lien avec le succès économique. Étant donné que le transfert du contrôle resserre le lien entre la prise de décisions

et les répercussions, les collectivités ont tout intérêt à prendre des décisions judicieuses en matière de développement. L'autodétermination permet à la collectivité d'assumer les répercussions de leurs décisions et de profiter des fruits qu'elles portent⁷.

Évaluation

La bonne gouvernance est non seulement un important indicateur pour les raisons invoquées précédemment, mais elle contribue à alléger le fardeau pour ce qui est de la présentation de rapports. Puisque les sous-indicateurs de la bonne gouvernance (vision stratégique, autorité et capacité de résoudre les problèmes dans la collectivité, etc.) devraient être mesurés pour déterminer le succès de la gouvernance au sein de la collectivité, les renseignements seront disponibles. Il en découle que l'indicateur pourrait être à la fois rentable et réalisable. La coordination de la collecte de données peut présenter des défis. Toutefois, l'information peut être facilement partagée à condition que les rôles et les responsabilités soient clairement définis et que les communications soient ouvertes. Le chapitre consacré à la gouvernance aborde les forces et les limites des sous-indicateurs de la bonne gouvernance.

Emploi

6. Rapport emploi-population

Contexte

Cet indicateur montre la proportion de la population d'âge actif d'un pays qui occupe un emploi. Contrairement au taux de chômage, qui analyse l'ensemble de la population active, le dénominateur du taux d'emploi représente la population source, qui comprend toutes les personnes en âge de travailler (autres que dans les établissements militaires et carcéraux). Si la population source connaît une croissance relativement constante d'une année à l'autre, la population active fluctue selon que la conjoncture économique est favorable ou défavorable⁸.

Justification

Cet indicateur fournit des renseignements sur la capacité d'une collectivité de créer des emplois, et donc de générer de la richesse. Les collectivités qui connaissent un taux de chômage élevé ont tendance à avoir un niveau de vie plus élevé étant donné que de nombreuses activités de développement économique ont lieu hors des collectivités autochtones⁹. Le rapport emploi-population peut être analysé en fonction du sexe et de l'âge afin d'évaluer les différences dans la participation au marché du travail¹⁰. Compte tenu des iniquités qui existent dans de nombreuses collectivités autochtones, ces analyses peuvent fournir des renseignements utiles.

Évaluation

Cet indicateur ne prend pas en compte le travail hors de l'économie de marché, comme le bénévolat et le travail domestique; toutefois, l'indicateur suivant, soit les employés susceptibles de perdre leur poste, atténue cette limite. Cet indicateur est comparable, réalisable et fiable. En revanche, sa validité fluctue lorsqu'il est utilisé pour analyser les différences selon les sexes ou l'âge dans le marché du travail et que des inférences sont faites en s'appuyant sur cette analyse.

7. Employés susceptibles de perdre leur poste

Contexte

Les collectivités autochtones font face à des taux de chômage particulièrement élevés par rapport aux collectivités non autochtones, particulièrement parmi les femmes autochtones. Dans le contexte autochtone, il importe de mesurer le chômage au niveau des individus ou des ménages afin de bien comprendre les aspects à examiner.

Justification

Cet indicateur intègre les travailleurs autonomes et les membres actifs de la famille au concept de l'emploi en réponse à ce besoin. Il fournit des renseignements sur le nombre de personnes qui sont vulnérables aux risques économiques en raison de modalités d'emploi qui ne les protègent pas. Les travailleurs autonomes et les membres actifs de la famille sont considérés comme vulnérables étant donné qu'ils n'ont aucun contrat de travail en bonne et due forme. Cet indicateur pourrait, en revanche, aller au-delà des travailleurs autonomes et des personnes travaillant dans la famille pour inclure tous les travailleurs ayant des contrats de travail qui ne les protègent pas, ce qui est courant dans de nombreuses collectivités autochtones. L'indicateur des employés susceptibles de perdre leur poste reflète les faibles niveaux de sécurité d'emploi, le manque d'accès à la sécurité sociale et d'autres facteurs associés à la pauvreté persistante¹¹.

Évaluation

L'indicateur des employés susceptibles de perdre leur poste est un indicateur inclusif qui rend compte des emplois officiels et non officiels. Il est comparable, réalisable, fiable et valide. Il fournit des données complètes et contextuelles afin de broser un tableau complet de l'emploi.

8. Coordination et consultation

Contexte

La coordination et la consultation entre tous les partenaires et les intervenants forment une composante essentielle du développement économique. Des relations saines sont particulièrement importantes dans les collectivités autochtones et nordiques, où le financement

public joue un rôle primordial. La coordination avec les ministères et les organismes permet de faire en sorte que les fonds soient alloués de façon adéquate.

Il doit également y avoir consultation entre les secteurs public et privé, car le développement économique ne peut pas être financé uniquement par les fonds publics. Ces relations sont particulièrement importantes dans les collectivités du Nord, où les entreprises privées investissent de plus en plus dans les ressources naturelles. Sans la capacité du gouvernement d'établir de bonnes relations avec le secteur privé, la collectivité locale pourrait ne pas tirer profit des bienfaits éventuels.

Justification

La coordination et la consultation forment une composante nécessaire pour s'assurer que tous les partenaires et intervenants soient pris en considération dans le développement économique. De plus, l'établissement de ces relations permet une diversification économique, ce qui rend l'économie plus stable et durable.

Il est permis de penser que l'élément le plus important de la coordination et de la consultation ne consiste pas à établir des relations, mais à surveiller les progrès et l'efficacité des partenariats. Cet indicateur vise à évaluer ces progrès en plus de reconnaître la consultation initiale. Bon nombre des mesures actuelles de l'établissement de partenariats sont de nature quantitative (c.-à-d. le nombre de rencontres tenues, le nombre de personnes présentes, etc.). Bien que ces données soient faciles à recueillir, ce type de mesure n'indique pas si ces rencontres ont produit des résultats concrets. Cet indicateur vise donc à constituer une évaluation qualitative de cette efficacité.

Évaluation

L'indicateur de coordination et de consultation vise à évaluer un élément essentiel du développement économique, ce qui accroît son applicabilité aux collectivités. Toutefois, en tant qu'indicateur, il laisse à désirer. Sa faiblesse relative découle des complexités liées à la mesure de l'efficacité. Plus particulièrement, l'établissement de références pour ce qui est jugé une « bonne » relation varie selon les partenaires, la collectivité et le sujet dont il est question. De plus, bien que l'information sur les partenariats soit accessible, surtout au sein du gouvernement, le contenu de la rencontre peut être confidentiel, ce qui pose des difficultés supplémentaires pour la mesure.

9. Technologie, recherche et développement

Contexte

Les progrès technologiques ainsi que la recherche et le développement (R et D) sont deux domaines qui ont une incidence sur la croissance économique à long terme. Dans la foulée des

efforts des collectivités autochtones et nordiques en vue de créer de nouvelles industries, il est primordial qu'il y ait des investissements dans les technologies ainsi qu'en R et D.

Ces deux secteurs sont particulièrement importants lorsqu'il est question de créer de nouvelles industries durables. Par exemple, certaines collectivités autochtones et nordiques investissent actuellement dans l'énergie hydroélectrique et l'énergie éolienne, et de nombreuses collectivités du Nord investissent dans l'exploitation des ressources naturelles. Grâce à la technologie et à la recherche et au développement, ces collectivités mèneront ces pratiques et développeront des économies vigoureuses de façon éclairée.

Justification

Les progrès technologiques ainsi que la recherche et le développement sont deux moteurs de la croissance économique à long terme qui contribuent à accroître la productivité et la compétitivité. De plus, les progrès technologiques peuvent également entraîner des améliorations de la qualité de vie et des pratiques durables¹².

Évaluation

La technologie ainsi que la recherche et le développement sont mesurés de façon quantitative selon le financement consacré aux projets, en dollars. Cet indicateur est solide en ce que l'information est facilement accessible et qu'il est possible de faire des comparaisons au cours d'une période donnée, grâce à sa nature quantitative. De plus, il est à la fois valide et fiable.

Bien qu'il s'agisse d'un indicateur solide, il n'intègre pas d'évaluation qualitative; plus particulièrement, il n'évalue pas si la recherche effectuée fournit des données utiles.

10. Accès aux marchés

Contexte

Pour qu'une économie puisse croître, il faut à la fois un accès physique et économique aux marchés. Bien qu'il s'agisse de défis quelque peu différents, ils sont très fortement corrélés. De nombreuses collectivités autochtones et nordiques sont situées dans des régions éloignées, ce qui entraîne des défis physiques pour l'importation et l'exportation de biens et de services. Cette limite physique a, à son tour, des répercussions néfastes sur l'accès économique aux marchés.

L'accès aux marchés doit également être pris en compte lorsqu'une collectivité tente d'accéder à un nouveau secteur. Encore une fois, en raison des coûts supplémentaires de transport, certaines collectivités doivent porter une grande attention à leur capacité de générer des profits. Qui plus est, les petites entreprises (qui sont majoritaires dans les collectivités autochtones et nordiques) font déjà face à des défis en matière d'économies d'échelle. Le coût supplémentaire du transport est donc particulièrement lourd.

Justification

L'accès aux marchés génère le potentiel « d'un accès aux capitaux, aux marchés, à la main-d'œuvre qualifiée, aux réseaux, à la technologie, à des biens et à des services à prix concurrentiels ainsi qu'à de nouvelles perspectives... une grande ouverture peut également entraîner des améliorations de la productivité¹³ ».

La capacité d'une collectivité d'accéder aux marchés extérieurs est primordiale à la croissance économique. De plus, elle fournit à la collectivité de nouvelles perspectives, et, à son tour, la collectivité peut faire part de ses idées.

Évaluation

La composante « physique » de l'accès aux marchés est mesurée de façon quantitative en évaluant la qualité et le coût du transport qui fournit l'accès à des collectivités, y compris le transport aérien, routier et ferroviaire, entre autres. Cet indicateur est considéré comme solide, étant donné que l'information est disponible et peut être suivie au cours d'une période donnée. L'accès aux marchés d'un point de vue économique est également mesuré de façon quantitative en évaluant les importations et les exportations d'une collectivité. Toutefois, bien que cet indicateur puisse être mesuré et comparé au fil du temps, il est limité dans la mesure où il n'englobe pas les pratiques commerciales traditionnelles en usage dans certaines collectivités autochtones.

11. Infrastructure

Contexte

L'infrastructure constitue une composante essentielle de la croissance et de la durabilité économiques. Dans de nombreuses collectivités autochtones et nordiques dans tout le pays, il y a un manque criant d'infrastructures. Cela est particulièrement évident dans les collectivités du Nord, par exemple, où les gens vivent dans des conditions de vie inférieures à la normale en raison d'une grave pénurie de logements. L'absence d'un logement adéquat peut entraîner une augmentation des problèmes de santé en raison de mauvaises conditions sanitaires, ce qui peut s'accompagner d'une réduction de la population active et d'une augmentation du nombre de personnes qui dépendent de l'assurance-emploi.

Justification

S'il y a des travaux de construction dans une collectivité afin d'améliorer les infrastructures actuelles ou d'aménager de nouvelles infrastructures, cela aura des répercussions favorables directes ou indirectes sur l'économie. Les répercussions indirectes tiennent au fait que l'amélioration des infrastructures actuelles augmente la valeur globale d'une collectivité, tout comme l'aménagement de nouvelles infrastructures. La construction de meilleures routes, de meilleurs ponts, aéroports et trains ainsi que de meilleures infrastructures de transport qui

facilitent l'accès aux marchés a également une incidence favorable sur le développement économique. L'importance de l'accès aux marchés est abordée de façon plus approfondie dans la partie qui porte sur l'indicateur économique de l'accès aux marchés. De plus, la construction de nouvelles écoles et installations de formation et la rénovation des installations existantes ont également une incidence sur l'économie puisqu'elles entraînent une augmentation du nombre de travailleurs outillés pour entrer dans l'économie du savoir d'une région. La construction et la rénovation d'immeubles abritant des entreprises constituent des exemples de développement économique direct.

Évaluation

Il est donc possible de soutenir que les infrastructures adéquates jettent les bases d'une économie vigoureuse, et, en fin de compte, celles d'une collectivité en santé. C'est en fonction de cette compréhension que l'infrastructure a été sélectionnée comme indicateur du développement économique. Toutefois, il est également reconnu qu'en raison de la nature vaste et complexe de cet indicateur, il faut tenir compte d'un grand nombre de facteurs pour le mesurer avec succès. Le lecteur a intérêt à consulter le chapitre intitulé *Infrastructure* pour obtenir de plus amples détails à ce sujet.

9.2 CONCLUSIONS

L'approche en matière de développement économique adoptée dans le cadre de ce projet est à la fois exhaustive et globale. Plutôt que d'être axée sur les indicateurs de résultats, qui caractérisent souvent les indicateurs économiques, cette approche préconise l'analyse de l'ensemble du déroulement de la politique économique, depuis le plan économique initial jusqu'à la croissance et la durabilité à long terme. Les indicateurs du présent chapitre ont été choisis parce qu'ils permettent de mesurer les facteurs à la fois directs et indirects touchant l'économie. Bien que cela soit considéré comme une force, compte tenu de l'accent sur la collectivité, cela peut également constituer une limite parce que les indicateurs ne sont pas toujours comparables ou fiables.

Notes

¹ Bolt, Matete et Clemens (2002)

² Agence de promotion économique du Canada atlantique (2003)

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Canada (2007)

⁹ Ibid.

¹⁰ Nations Unies (2007)

¹¹ Ibid.

¹² Statistics New Zealand (2008), p. 5.

¹³ Ibid., p. 4.

10 GOUVERNANCE

10.1 INTRODUCTION

La gouvernance est la pierre angulaire des nations prospères. Elle se produit par des interactions entre les organismes gouvernementaux, les processus et les traditions qui déterminent la façon dont le pouvoir est exercé, la façon dont les politiques publiques sont élaborées et la façon dont les citoyens et les autres acteurs participent à la vie publique. L'Institut sur la gouvernance définit la gouvernance au sens large, comme :

Les traditions (normes, valeurs, culture, langue) et institutions (structures officielles, organisations, pratiques) qu'une collectivité utilise pour prendre des décisions et réaliser ses objectifs. Au cœur du concept de gouvernance est l'élaboration de systèmes et de processus de gouvernance efficaces, responsables et légitimes, qui permettent aux citoyens d'exprimer leurs intérêts, d'exercer leurs droits et leurs responsabilités et de réconcilier les différences¹.

La portée de ce thème englobe donc forcément tous les programmes d'AINC qui comprennent la prestation de services dans le but de soutenir les collectivités des Premières nations, des Métis et des Inuits ainsi que les collectivités du Nord pour qu'elles développent leurs capacités afin de devenir fortes et indépendantes.

Il n'y a pas de point de vue unique en matière de gouvernance autochtone. Les collectivités autochtones et nordiques participent plutôt à diverses formes d'organisation politique et sociale. En revanche, malgré cette diversité, les peuples autochtones et nordiques partagent des objectifs communs en matière de gouvernance solide et autosuffisante. Selon le rapport la Commission royale sur les peuples autochtones :

Cette diversité se reflète également dans les points de vue des Autochtones sur la gouvernance. Toutefois, ces points de vue ont une base commune. Les Autochtones souhaitent exercer un plus grand contrôle sur leur vie. Ils souhaitent ne pas subir d'interférence externe. Ils ne veulent pas être dépendants des autres. Ils souhaitent réaliser leur propre vision du gouvernement².

À mesure que les collectivités autochtones canadiennes connaissent une croissance, le besoin se fait de plus en plus pressant pour des structures de gouvernance autochtone solides qui pourraient amener les personnes et la collectivité à atteindre la parité avec les autres Canadiennes et Canadiens sur le plan du bien-être. Les liens entre la gouvernance et le développement social sur les plans de la santé, de l'économie, de l'environnement, de

l'éducation et de l'infrastructure dans les collectivités autochtones sont bien documentés dans la documentation sur la gouvernance. Par exemple, dans leur étude de 2001 sur les bandes des Premières nations en C.-B., Chandler et Lalonde ont constaté que les taux et les tendances en matière de suicide étaient plus faibles dans les collectivités qui avaient progressé sur les plans de l'autonomie gouvernementale et des revendications territoriales et qui exerçaient un contrôle en matière de services sociaux, tels que les soins de santé, l'éducation, la police et les pompiers³. Dans le même ordre d'idées, une étude spéciale menée en 2007 par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a constaté « qu'il ne sera pas possible d'atteindre un développement économique durable en l'absence d'arrangements institutionnels souples, réceptifs et capables de soutenir le développement, de renforcer la responsabilisation, d'établir des pratiques administratives équitables, d'offrir un contrôle accru aux collectivités sur les décisions de planification et les ressources d'investissement et de fournir les capacités et le soutien financier appropriés⁴ ».

Tout au long de la recherche, nous avons cerné quatre sous-catégories d'activités de gouvernance qui définissent le champ d'application général de ce vaste thème :

- Principes de bonne gouvernance
- Institutions gouvernementales solides
- Ententes sur l'autonomie gouvernementale
- Solides relations intergouvernementales

Ces catégories ressortent de la littérature à l'échelle internationale (comme dans la recherche menée par le Programme des Nations Unies pour le développement), des organismes non gouvernementaux au Canada (tels que l'Institut sur la gouvernance) ainsi que des résultats stratégiques du Ministère, particulièrement le RS « le gouvernement », qui vise à soutenir « la bonne gouvernance, les mécanismes efficaces et les relations de coopération avec les Premières nations, les Inuits et les Autochtones du Nord⁵ ». Ensemble, ces catégories nous ont fourni une base pour sélectionner les indicateurs qui peuvent aider à comprendre la capacité de gouvernance des collectivités autochtones.

10.2 RÉSULTATS

1. Vision stratégique

Contexte

La bonne gouvernance commence avec une vision stratégique. C'est cette vision qui permet à la collectivité de s'orienter au présent et dans l'avenir. Le Centre national pour la gouvernance des Premières nations (CNGPN) définit la vision stratégique comme :

Le rêve commun, à long terme, du peuple – l'état futur que les gens espèrent atteindre collectivement. La vision trace le chemin à partir du point actuel vers l'endroit où les gens veulent arriver, et c'est pertinent pour la génération actuelle et pour les sept prochaines générations⁶.

Il est important que la vision stratégique d'une collectivité soit ancrée dans les valeurs et croyances de la collectivité et que la vision reflète la culture distincte de ses membres. La vision stratégique est pertinente et utile lorsqu'elle s'est formée depuis la base. Selon l'Institut sur la gouvernance, « l'engagement communautaire peut être considéré comme étant au centre d'une vision stratégique⁷ ». Une vision stratégique doit être élaborée collectivement, au sein même de la collectivité. C'est seulement alors qu'elle peut constituer la base de la bonne gouvernance et les fondations sur lesquelles les nations fortes sont édifiées.

Une vision stratégique permet à une collectivité de passer d'un état réactif à un état proactif. Une collectivité réactive est axée sur les bénéfices à court terme, tandis qu'une collectivité proactive recherche les gains futurs⁸. Les collectivités qui déploient des efforts en vue de bénéfices à court terme peuvent créer un contexte d'investissement instable en raison du manque de planification à long terme, alors que les collectivités proactives qui visent des gains futurs sont plus stables sur le plan politique et constituent donc de bons partenaires en matière de développement économique et de planification communautaire.

Justification

Une vision stratégique est un cadre qui nécessite trois outils clés :

- Un *plan stratégique* présente la vision de la collectivité, définit les rôles que les organismes et les personnes joueraient, et présente les objectifs de la collectivité⁹;
- L'élaboration d'un *système organisationnel* découle du plan stratégique afin de contribuer à l'exécution des programmes et services gouvernementaux;
- *L'engagement communautaire* est un élément clé de la bonne gouvernance; une vision stratégique doit donc pouvoir être facilement communiquée aux membres de la collectivité afin qu'ils y adhèrent¹⁰.

La vision stratégique peut être mesurée au moyen d'un sondage qualitatif qui mesure :

- Le taux de participation des citoyens à la prise de décisions stratégiques
- L'existence d'un plan stratégique qui établit des objectifs clairs
- Les jalons intégrés au plan stratégique qui doivent être réalisés
- La disponibilité de ressources que les leaders et représentants peuvent exploiter
- L'introduction de la vision stratégique (les ressources peuvent être pédagogiques, financières, humaines)

Évaluation

La vision stratégique établit le cadre pour les pratiques de gouvernance de la collectivité et constitue donc une excellente mesure de bonne gouvernance. C'est à partir de la vision stratégique que les institutions gouvernementales sont édifiées et que les objectifs d'une institution seront réalisés.

Toutefois, pour élaborer et mettre en œuvre la vision stratégique, une collectivité doit avoir la capacité et les ressources pour élaborer un plan, un organe directeur pour l'exécution ainsi que des méthodes visant à faire participer les résidants. Un financement insuffisant pour les initiatives qui appuient l'élaboration d'une vision stratégique peut poser de grands défis pour la collectivité sur le plan de sa capacité de gouverner efficacement. Si, en revanche, un financement suffisant est disponible, ou si des partenariats avec des organisations peuvent être utilisés pour élaborer une vision stratégique, alors il sera facile d'obtenir de l'information pour mesurer cet indicateur, comme le plan stratégique et le plan organisationnel ainsi que les stratégies d'engagement communautaire. Les jalons atteints dans le plan stratégique et le plan organisationnel peuvent être mesurés et la participation des résidants au plan stratégique et au plan organisationnel peut être évaluée.

2. Transparence et reddition de comptes

Contexte

Les gouvernements qui font preuve de transparence dans la prise de décisions, la sélection des dirigeants et d'autres processus politiques sont plus stables et répondent aux besoins de la collectivité plus efficacement. Les gouvernements qui manquent de transparence et de reddition de comptes sont souvent inefficaces parce qu'ils n'ont pas l'appui de leurs électeurs. Les membres de la collectivité ne font pas confiance aux dirigeants et se sentent exclus et désengagés. Lorsque les citoyens se sentent désengagés, la collectivité peut connaître des déficits dans des secteurs tels que la santé communautaire, l'investissement et le développement économique, ainsi que les normes d'éducation – des secteurs dans lesquels de nombreuses collectivités font actuellement face à des défis. Selon le Centre national pour la gouvernance des Premières nations, l'un des défis signalés par les collectivités des Premières nations est le manque de participation des citoyens aux activités axées sur l'édification de la nation¹¹.

Justification

La mesure dans laquelle un gouvernement fait preuve de transparence et de reddition de comptes et liée à la mesure dans laquelle les citoyens ont voix au chapitre en matière de processus gouvernemental. Les citoyens qui expriment leur point de vue sur le processus de prise de décisions sont plus portés à participer¹². En partageant ouvertement les processus et les procédures, les citoyens peuvent observer la façon dont les décisions sont prises de

manière équitable et juste. La transparence permet également de réduire au minimum le favoritisme et les intérêts particuliers qui priment le bien public¹³.

La reddition de comptes est liée à la transparence. « La reddition de comptes sur le plan économique et financier est assurée par une bonne utilisation des ressources, le contrôle des dépenses et des vérifications internes et externes¹⁴ ».

Évaluation

L'indicateur de transparence et de reddition de comptes est très pertinent à la bonne gouvernance. Les gouvernements qui introduisent des processus transparents et ouverts et rendent des comptes au public montrent aux citoyens que les processus de prise de décisions sont justes. Les citoyens sont plus portés à collaborer avec un gouvernement transparent et tenu de rendre des comptes et à faire entendre leur point de vue.

Toutefois, pour mesurer la transparence et la reddition de comptes, il faut des ressources financières et humaines considérables¹⁵. Les gouvernements peuvent ne pas avoir la capacité de distribuer les documents de reddition de comptes aux citoyens, notamment les rapports de vérification financière, et les citoyens peuvent trouver difficile de comprendre cette information.

De plus, les données de mesure du rendement ne sont pas faciles à obtenir ou à interpréter. Les collectivités autochtones ont une culture et des pratiques distinctes, de sorte que la collecte de données générales ne constitue peut-être pas la meilleure approche. Qui plus est, de nombreuses collectivités autochtones se situent quelque part entre les collectivités qui n'ont aucune capacité de collecte de données et celles qui ont une capacité suffisante de collecte de données. Les façons possibles de mesurer les aspects de l'indicateur de transparence et de reddition de comptes comprennent :

- La fréquence à laquelle l'information sur les décisions prises par le gouvernement est communiquée aux citoyens (p. ex. cela comprend la distribution de dépliants aux membres de la collectivité, l'information sur les sites Web, le cas échéant).
- Des mesures de rendement visant à cerner l'efficacité de la prise de décisions du gouvernement et la prestation des services
- Des ressources financières et la formation fournie à la collectivité

3. Autodétermination

Contexte

L'autorité des collectivités autochtones et la capacité de prendre des décisions quant à leur avenir sont essentielles au bien-être global. Par le passé, la gouvernance et l'autodétermination autochtones ont été limitées en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Bien que la *Loi sur les Indiens* ait

subi des réformes, on a avancé que ce cadre de régie avait fait naître un état de détresse et de dépendance de nombreuses collectivités autochtones envers le gouvernement du Canada, limitant la capacité d'autonomie gouvernementale des collectivités¹⁶.

Justification

Les collectivités autochtones peuvent maintenant chercher à réaliser la souveraineté par l'entremise d'ententes sur l'autonomie gouvernementale avec la Couronne. Étant donné qu'elle permet à une collectivité d'orienter le cours de son propre avenir, l'autodétermination est nécessaire pour que des gouvernements autochtones forts puissent se développer. Ce faisant, les citoyens sont amenés à participer à l'avenir de collectivité. Les citoyens qui sont engagés vis-à-vis de leur collectivité peuvent participer activement à l'édification de la nation, ce qui entraîne un développement économique vigoureux et peut produire d'autres résultats favorables¹⁷.

L'autodétermination comprend « des ententes sur l'autonomie gouvernementale, la participation à des revendications territoriales, un certain nombre d'organismes communautaires et « contrôlés » ou administrés (justice réparatrice, services de police, santé, services sociaux, etc.)¹⁸ ». La capacité d'une collectivité de contrôler ses propres structures de gouvernement et services la rend indépendante et assure le bien-être de ses membres. Par exemple, l'Assemblée des Premières Nations établit un lien entre l'autodétermination et la santé communautaire¹⁹.

Évaluation

L'autodétermination constitue une excellente mesure de la bonne gouvernance. AINC peut aider les collectivités autochtones à arriver à l'autodétermination par des ententes sur l'autonomie gouvernementale qui octroient les pleins pouvoirs de taxation et d'autres services communautaires tels que les soins de santé primaires et l'éducation.

Une faiblesse, toutefois, consiste en ce qu'il faut beaucoup de temps pour négocier des ententes sur l'autonomie gouvernementale, parfois jusqu'à trente ou quarante ans. Il en découle que la collecte d'information sur les ententes sur l'autonomie gouvernementale peuvent se limiter aux intrants plutôt qu'aux extrants ou aux résultats, tant qu'une entente n'est pas signée.

Les mesures pour cet indicateur peuvent comprendre les éléments suivants :

- Nombre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale
- Nombre d'accords sur des revendications territoriales
- Nombre de services dans la collectivité qui sont administrés par les gouvernements autochtones conformément à leurs normes et à leurs valeurs culturelles.

4. Pouvoir et capacité de résoudre des problèmes dans la collectivité

Contexte

Le manque de capacité de s'attaquer efficacement à la dégradation des conditions sociales par l'entremise de processus organisationnels et administratifs qui sont adaptés aux besoins des collectivités constitue peut-être l'un des plus graves problèmes auxquels font actuellement face les peuples autochtones et nordiques au Canada. Cornell et Kalt avancent que « l'une des conséquences fâcheuses d'un siècle de contrôle des nations amérindiennes par le gouvernement fédéral est la dépendance envers les institutions, une situation dans laquelle les tribus ont eu à dépendre des institutions de quelqu'un d'autre, des règles de quelqu'un d'autre, des modèles de quelqu'un d'autre, pour accomplir des choses²⁰ ». Il se peut que les collectivités autochtones et nordiques ne puissent pallier à la dégradation des conditions sociales parce qu'elles n'ont pas la souplesse nécessaire en matière d'autorité et de ressources pour traiter les problèmes locaux.

Les résultats du projet de l'Université Harvard sur le développement économique amérindien et du Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy révèlent que les nations qui réussissent « revendiquent le pouvoir de prendre des décisions de fond en matière de ressources, de politiques et d'institutions. Le manque de contrôle dans ces domaines a tôt fait d'enfermer les nations amérindiennes dans la pauvreté et la dépendance²¹ ». Pour transformer les collectivités autochtones et nordiques en des entreprises sociales vigoureuses, autosuffisantes et prospères, il faut les appuyer dans l'élaboration de leurs propres règles et de leurs propres modèles de résolution de problèmes. Le fait d'aider les collectivités à renforcer leurs capacités de gouvernance contribuera à faire en sorte que des décisions responsables et éclairées soient prises dans l'intérêt de la collectivité tout entière, et pour son bien-être.

Justification

L'indicateur de pouvoir et de la capacité de résoudre des problèmes dans la collectivité évalue la mesure dans laquelle une collectivité peut utiliser des méthodes appropriées pour cerner les problèmes et mettre en œuvre des solutions à des problèmes qui se manifestent pendant l'élaboration et la mise en œuvre d'une activité ou d'un programme. Selon Cornell, Curtis et Jorgensen, « le gouvernement passe beaucoup de temps à prendre des décisions, petites et grandes²² ». Le pouvoir et la capacité de prendre des décisions sont donc essentiels pour le développement social et économique dans les collectivités autochtones et nordiques.

Dans le rapport final d'un groupe de réflexion sur la gouvernance, le Centre national pour la gouvernance des Premières nations a désigné la confiance entre les membres et les dirigeants de la collectivité comme un important défi pour la bonne gouvernance dans les collectivités des Premières nations d'où provenaient les participants²³. Pour résoudre les problèmes de façon efficace, les dirigeants communautaires doivent avoir la confiance des citoyens et de

l'administration au pouvoir et les convaincre que les décisions qu'ils prennent sont dans l'intérêt de l'ensemble de la collectivité. De cette façon, l'indicateur de pouvoir et de la capacité de résoudre des problèmes dans la collectivité chevauche considérablement d'autres indicateurs de gouvernance tels que la transparence et la reddition de comptes ainsi que la primauté du droit. Les façons d'évaluer la mesure dans laquelle les dirigeants communautaires ont le pouvoir de résoudre les problèmes dans la collectivité comprennent :

- Des preuves que les dirigeants peuvent arriver à un consensus entre dirigeants et avec les électeurs
- Des processus ouverts et équitables de sélection des dirigeants
- La mesure dans laquelle les renseignements sur les problèmes sont échangés et transmis jusqu'à la mise en œuvre de la solution
- La souplesse des personnes qui travaillent à la résolution des problèmes

La mise en œuvre des décisions constitue un élément essentiel de la gouvernance efficace. Il est donc primordial de mesurer la capacité en ce sens afin de dégager une compréhension du développement des collectivités. En l'absence de ressources (humaines et financières) pour cerner les problèmes et y remédier, de nombreuses collectivités vont continuer à faire face à des obstacles à l'indépendance. Les façons de mesurer la capacité de résoudre des problèmes dans la collectivité comprennent :

- Le nombre de personnes désignées comme personnes-ressources ou comme experts en résolution de problèmes
- L'adoption d'un processus de résolution de problèmes
- L'accès à de l'information qui appuie la prise de décisions éclairées
- Le temps nécessaire à partir du moment où un problème a été cerné jusqu'à la mise en œuvre de la solution (relatif à l'étendue du problème)

Évaluation

Inhérente à l'indicateur de pouvoir et de la capacité de résoudre des problèmes dans la collectivité est ce que le projet de l'Université Harvard appelle « la compatibilité culturelle ». Cet indicateur est souple à condition qu'il soit utilisé pour mesurer les pratiques de bonne gouvernance dans une gamme de structures organisationnelles et de contextes culturels. Toutefois, il existe peu de données sur les mesures précises de cet indicateur. Il est donc nécessaire que les collectivités et les programmes d'AINC recueillent des données.

5. Efficacité du gouvernement

Contexte

Le fait de soutenir les gouvernements autochtones et nordiques dans l'édification d'institutions efficaces fait partie intégrante de la création de collectivités vigoureuses et prospères. Les résultats du projet de l'Université Harvard sur le développement économique amérindien et le

Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy semblent indiquer que « les nations autochtones qui réussissent mettent sur pied des institutions sur le long terme, ce qui limite l'opportunisme politique, et administrent efficacement les affaires courantes de la collectivité²⁴ ». Au Canada, plusieurs groupes autochtones travaillent de concert avec AINC et les provinces pour édifier des gouvernements autochtones forts. À ce jour, vingt et une ententes sur les revendications territoriales globales, qui couvrent environ 40 p. cent des terres du Canada, ont été ratifiées et sont entrées en vigueur depuis que le gouvernement du Canada a annoncé sa politique fédérale sur le règlement des revendications, en 1973²⁵. Alors que des ententes sur les revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale sont toujours en cours de négociation, l'indicateur d'efficacité du gouvernement peut aider AINC à s'assurer que les ententes négociées mènent à des gouvernements autochtones forts et durables.

Des institutions gouvernementales efficaces, qui appuient les pratiques de bonne gouvernance et la prise de décisions éclairées, ont d'importantes répercussions pour les collectivités autochtones et nordiques. Selon l'Institut sur la gouvernance, « la structure de l'État et de ses institutions a une incidence considérable sur la croissance globale de l'économie. Il en découle que la solidité des politiques émanant de l'État déterminera le rythme du développement économique²⁶ », de sorte qu'une institution qui fournit des services de façon efficace et redistribue la richesse de façon équitable est essentielle pour réaliser des progrès dans une collectivité.

La création d'institutions qui correspondent aux concepts de gouvernance traditionnelle de la collectivité pose un important défi à l'édification de gouvernements autochtones forts et indépendants. Une grande partie de l'efficacité du gouvernement découle de la force de la bureaucratie et de la mesure dans laquelle elle appuie la prise de décisions. Toutefois, les groupes autochtones ont différents besoins et mécanismes institutionnels qui prennent de nombreuses formes en fonction des circonstances historiques, culturelles, politiques et économiques. La bureaucratie doit donc refléter le contexte culturel plus large au sein duquel elle fonctionne.

Justification

En résumé, l'indicateur de l'efficacité du gouvernement vise à évaluer la mesure dans laquelle l'administration gouvernementale accomplit les choses. L'efficacité de la gouvernance, par l'entremise de politiques efficaces et d'une bureaucratie forte, constitue le fondement du renforcement de la capacité de gouvernance. L'indicateur de l'efficacité du gouvernement vise donc à évaluer la mesure dans laquelle une collectivité peut élaborer des politiques et fournir des services à ses membres qui soient en adéquation avec la vision stratégique et les besoins de tous les membres de la collectivité.

Le rapport du groupe de travail sur la gouvernance du CNGPN a révélé qu'un des principaux défis à la gouvernance dans les collectivités des Premières nations découle de « la déqualification des gens par la création de conseils de bande et de modèles occidentaux de démocratie représentative²⁷ ». L'indicateur de l'efficacité du gouvernement est donc également axé sur des mesures qui favorisent les structures traditionnelles de gouvernance correspondant aux concepts autochtones de gouvernance. Cela comprend des mesures de la façon dont les savoirs sur les formes traditionnelles de gouvernance sont intégrés et transmis au sein de la bureaucratie ainsi que la présence de dirigeants autochtones respectés et compétents.

Évaluation

L'indicateur de l'efficacité du gouvernement est ancré dans la notion qu'une administration gouvernementale doit refléter le contexte culturel de la collectivité et promouvoir la cohésion sociale entre le gouvernement et les membres de la collectivité. Il doit donc y avoir une certaine « compatibilité culturelle ». Selon Cornell et Kalt, « là où la compatibilité culturelle est élevée, l'institution de la gouvernance sera fortement appuyée dans la collectivité²⁸ ». Toutefois, pour mesurer le soutien social des institutions, il faut forcément que la collectivité participe activement à des entretiens sur son gouvernement. Cela peut prendre la forme de groupes de discussion, d'entretiens ou d'autres méthodes qualitatives. L'une des forces de ces méthodes de collecte de données, c'est qu'elles permettent de recueillir des renseignements importants qui pourraient être omis des dossiers administratifs. En revanche, elles peuvent se révéler coûteuses et chronophages. Les données pour cet indicateur peuvent également être recueillies par un examen des dossiers administratifs. Même si le PNUD fait remarquer que, bien que les données soient facilement accessibles, elles sont souvent peu fiables. Les façons de mesurer l'efficacité du gouvernement comprennent :

- Constitution et « loi communautaire » établies reflétant le contexte historique, culturel et social de la collectivité
- Nombre d'Autochtones qui assument des rôles de direction
- Mesure dans laquelle les anciens et les jeunes participent à la prise de décisions
- Proportion des fonds publics totaux alloués et gérés à l'échelle de la collectivité
- Mise en œuvre rapide de politiques et de lois des Premières nations et inuites
- Procédures pour embaucher et promouvoir le personnel selon le mérite et les qualifications
- Mesure dans laquelle l'organisme fait la promotion des possibilités d'apprentissage pour le personnel de direction et administratif

6. Primauté du droit

Contexte

Selon le CNGPN, « lorsque les personnes obéissent aux lois du pays, elles confirment la légitimité du pouvoir de l'administration. La primauté du droit fournit des directives claires sur les

comportements acceptables – les comportements qui profitent à la collectivité ainsi que le recours possible lorsque le comportement est inacceptable²⁹ ». Ces directives en matière de comportement s'appliquent aux citoyens comme aux gouvernements et contribuent à protéger les citoyens de la corruption et de la violence. Lorsque la primauté du droit est fermement établie dans une collectivité, les gouvernements conservent une plus grande légitimité et peuvent avoir une plus grande marge de manœuvre pour prendre d'importantes décisions au nom de la collectivité. Si l'on ne tient pas compte de ce principe à la base de la bonne gouvernance, les institutions risquent de perdre leur légitimité aux yeux de leurs mandants ainsi que d'autres gouvernements et intervenants. L'indicateur de primauté du droit est donc étroitement lié aux indicateurs de transparence et de reddition de comptes, d'efficacité du gouvernement et de corruption.

Justification

La protection de la primauté du droit peut également contribuer à renforcer les capacités économiques de la collectivité. L'Institut sur la gouvernance avance que « en l'absence de dispositions légales de base telles que la protection des droits de propriété, l'activité industrielle et commerciale est compromise et constitue un obstacle considérable aux investissements externes³⁰ ». Cet indicateur est également important pour les économies locales. Selon Cornell, Curtis et Jorgensen, « tant que les gens ont l'impression que leurs revendications ne seront pas traitées équitablement ou que les décisions du tribunal ou les procédures d'appel sont politisées, ils auront tendance à se méfier de leur gouvernement et pourraient décider d'aller vivre ailleurs avec leurs connaissances et leur énergie, ce qui priverait la nation d'actifs essentiels³¹ ». La primauté du droit reste donc fortement corrélée aux indicateurs de développement économique.

Évaluation

La primauté du droit constitue un étalon bien connu de la bonne gouvernance. Elle a été largement reconnue par les organisations internationales telles que la Banque mondiale, les Nations Unies et l'Organisation de coopération et de développement économiques, entre autres. Des données en matière de primauté du droit sont actuellement fournies par ces organisations, mais se limitent à mesurer les progrès au niveau de l'État national. La primauté du droit dans les collectivités autochtones n'a donc jamais été mesurée. Les méthodes de collecte de données comprendront sans doute des enquêtes auprès du public et auprès d'experts, des rapports de tiers et des études de cas sur des collectivités précises. Les façons possibles de mesurer la primauté du droit, quoique d'une perspective nationale, comprennent :

- L'efficacité et la prévisibilité du système judiciaire
- Le niveau de la force exécutoire des contrats
- La mesure dans laquelle la loi est appliquée de façon indépendante et les décideurs sont indépendants de l'institution

- L'élaboration de mécanismes de recours communautaires
- Les fondements de la protection des droits de la personne et de l'égalité des sexes en conformité avec les engagements pris par le Canada à l'échelle internationale
- Les mécanismes gouvernementaux établis de protection des droits de la personne
- La disponibilité accrue des services juridiques et de renseignements sur les services juridiques
- La mesure dans laquelle la constitution et le droit commun sont appliqués
- La loi, le droit communautaire et les procédures judiciaires sont bien compris par les membres de la collectivité
- Les processus de règlement des différends sont ancrés dans le contexte historique, culturel et social de la collectivité

7. Relations intergouvernementales

Contexte

AINC entretient des relations complexes avec les peuples autochtones et la population du Nord du Canada. La majorité des collectivités des Premières nations, des Inuits et des Métis n'ont pas encore atteint l'autonomie gouvernementale. Dans les collectivités qui ont un certain niveau d'autonomie gouvernementale, les relations avec le Canada et les gouvernements provinciaux sont primordiales pour assurer que les collectivités aient accès aux ressources et services nécessaires au développement économique et social. Il est également impératif de consulter ces collectivités sur toutes les questions relatives à leurs terres et leur bien-être social. Le succès continu de toutes les collectivités dépend fortement de relations positives entre gouvernements, qui se renforcent mutuellement.

Justification

Selon l'Institut sur la gouvernance, « le Canada devient rapidement un chef de file en matière d'élaboration de mécanismes de règlement des différends entre les paliers de gouvernement et ce lien est plus évident que jamais dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale entre gouvernements autochtones et non autochtones³² ». Pour poursuivre cette tendance et pour soutenir le développement continu de collectivités autochtones fortes, le Canada doit s'efforcer d'élaborer des politiques et d'exécuter des programmes dans un environnement politique qui soit propice aux bonnes relations.

L'indicateur de relations intergouvernementales établit le lien nécessaire entre le renforcement des capacités en matière de gouvernance et la réussite des collectivités. Cet indicateur aborde tous les aspects des programmes d'AINC et il est déterminant pour évaluer dans quelle mesure AINC remplit les besoins des Premières nations, des Métis et des Inuits. Cet indicateur évalue donc la mesure dans laquelle de bonnes relations sont établies et entretenues entre les

gouvernements, les collectivités et les intervenants, en mettant l'accent sur les cadres de collaboration qui favorisent les relations durables.

Évaluation

L'Institut sur la gouvernance avance que « pour de nombreuses nations dans le monde, la rupture des relations entre les gouvernements et leurs peuples indigènes découle de conflits et d'une méfiance de longue date. Et si le processus de renouvellement est primordial pour répondre aux besoins sociaux et économiques criants, ces efforts prennent du temps. Il n'existe aucune méthode établie pour améliorer les relations entre gouvernements³³ ». Les relations sont un concept difficile à mesurer. Toutefois, en mettant l'accent sur les cadres de collaboration, cet indicateur peut aider les programmes à comprendre le niveau de confiance qui existe entre les gouvernements, et dans quelle mesure les efforts déployés pour établir et entretenir des relations contribuent au progrès social. Les façons possibles de mesurer les relations intergouvernementales comprennent :

- La résolution d'obligations historiques légitimes non réglées traitées dans le cadre d'un processus spécial de revendications entre les gouvernements fédéral, provinciaux et des Premières nations
- L'établissement de gouvernements des Premières nations et inuits directement responsables envers leurs citoyens
- Les cadres stratégiques élaborés conjointement afin de coordonner les rôles et les responsabilités partagés de toutes les parties
- Les cadres qui reflètent les objectifs communs
- La mesure dans laquelle les gouvernements et les organismes adhèrent au cadre
- Des cas de résolution de problèmes dans tous les réseaux
- Le degré de collaboration obtenu dans le cadre des activités et des projets liés à la gouvernance
- Le nombre de projets et d'activités de gouvernance soutenus par AINC
- Des exemples d'établissement de réseaux parmi les Premières nations ou les Inuits, ou de collaboration avec d'autres gouvernements; la mise en œuvre de modèles de gouvernance résultant d'un travail collectif
- Des ententes approuvées qui favorisent le regroupement de collectivités ou de populations ayant droit aux services

10.3 SYNTHÈSE ET ANALYSE DES INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Nos résultats montrent qu'aucun indicateur ne peut adéquatement évaluer la mesure dans laquelle une collectivité applique des pratiques de bonne gouvernance. Pris ensemble, toutefois, ces indicateurs permettent de croire que, sans une bonne gouvernance, les progrès

dans des domaines comme la santé et le bien-être, l'infrastructure, l'éducation et la protection de l'environnement ne sont tout simplement pas possibles. Le lien entre gouvernance et développement économique établi dans la documentation est sans doute le plus solide.

Les limites de ces indicateurs sont semblables à d'autres intégrés aux conclusions formulées dans d'autres chapitres thématiques. Peu d'efforts ont été déployés pour évaluer les pratiques de gouvernance à l'échelle locale, principalement en raison des coûts et difficultés liés à la collecte de données. Au moment de faire l'examen des futurs efforts de collecte de données, il est probable que les ressources humaines et financières disponibles au sein de la collectivité pour recueillir des données qui représentent de façon valable le contexte organisationnel de la collectivité seront limitées. En revanche, les données de l'indice de gouvernance autochtone sont disponibles. Elles proviennent d'un sondage distribué par le Frontier Centre for Public Policy aux Premières nations en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba. Cet indice vise à fournir aux Premières nations de ces provinces des étalons qui permettront aux bandes de mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte d'une bonne gouvernance. Bien que les résultats de l'indice puissent être très utiles à AINC dans l'élaboration de ses propres sondages, il faut faire preuve de prudence en établissant des comparaisons entre les collectivités, car il pourrait en découler des tensions et une dépréciation des contextes culturels diversifiés dans lesquels les collectivités évoluent.

Bien qu'elles ne soient pas propres à la collecte des indicateurs de gouvernance dans les collectivités autochtones et nordiques, les sources de données internationales pour effectuer des comparaisons entre les administrations peuvent fournir d'importants cadres à partir desquels AINC et ses partenaires peuvent recueillir des données pour mesurer les pratiques de bonne gouvernance. Celles-ci comprennent :

- L'Indice pondéré de progrès social
- Le Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI) 2008
- Le World Government Assessment
- Les indicateurs de gouvernance des pays publiés par la Banque mondiale

Malgré les données manquantes, une attention particulière devrait être accordée à la collecte d'indicateurs de gouvernance. À mesure que les collectivités autochtones connaissent une croissance et progressent vers l'autonomie gouvernementale, il devient de plus en plus essentiel de fournir aux collectivités les outils et la capacité de mener leurs propres évaluations en matière de gouvernance.

Notes

-
- ¹ Centre national pour la gouvernance des Premières nations (2009a), p iv
² CRPA, 1996, V. 2, chapitre 3
³ Lalonde (2001)
⁴ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (2007), p. 52
⁵ AINC (2009-2010)
⁶ Centre national pour la gouvernance des Premières nations (2009 a)
⁷ Buhn (2009)
⁸ Cornell et Kalt (1998)
⁹ Taylor (1992)
¹⁰ Centre national pour la gouvernance des Premières nations (2009b)
¹¹ Ibid.
¹² Kishk Anaquot Health Research (2008)
¹³ Centre national pour la gouvernance des Premières nations (2009a)
¹⁴ Ibid, p. 13
¹⁵ Ibid.
¹⁶ Groupe de travail sur la gouvernance (2009b)
¹⁷ Cornell et Kalt (1998)
¹⁸ Kishk Anaquot Health Research (2008)
¹⁹ Ibid
²⁰ Kornell et Kalt (2008), p. 11
²¹ Taylor (2008), p. 2
²² Cornell, Curtis et Jorgensen (2003), p. 8
²³ Groupe de travail sur la gouvernance (2008b), p. 3
²⁴ Taylor (2008), p. 3
²⁵ AINC (2009)
²⁶ Institut sur la gouvernance (2009), p. 16
²⁷ Groupe de travail sur la gouvernance (2008b)
²⁸ Kornell et Kalt (2008), p. 19
²⁹ NCFNG (2008), p. 12
³⁰ Institut sur la gouvernance (2009), p. 19
³¹ Cornell, Curtis et Jorgensen (2003), p. 8
³² Institut sur la gouvernance (1999), p. 47
³³ Ibid, p. 33

11 INFRASTRUCTURE

11.1 INTRODUCTION

Les infrastructures autochtones à l'échelle communautaire comprennent généralement l'énergie, le transport, les télécommunications, l'eau potable et les eaux usées, le logement, les équipements communautaires, l'élimination des déchets solides, la préparation aux situations d'urgence et la gestion des situations d'urgence, et de nombreux autres services. Les collectivités autochtones et nordiques font face à de nombreux problèmes dans chacun de ces domaines, depuis les logements insalubres jusqu'au manque de réseaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Les indicateurs présentés dans ce chapitre ont été choisis en fonction de leur capacité de surveiller l'état et la situation des résultats en lien direct avec les principaux enjeux en matière d'infrastructure dans les collectivités autochtones et nordiques. Les indicateurs pour chaque type d'infrastructure sont présentés accompagnés des résultats tirés directement des besoins cernés dans la documentation.

La prestation de services d'infrastructure est liée à une gamme de résultats qui ont des répercussions sur les collectivités autochtones et nordiques. Outre l'état général de l'infrastructure, les types d'infrastructure suivants sont présentés dans ce chapitre afin de broser un tableau complet de l'infrastructure à l'échelle communautaire :

- **Eau potable et eaux usées.** L'élimination inappropriée des déchets solides et des eaux usées peut contaminer l'eau souterraine, dont les peuples autochtones et nordiques sont particulièrement dépendants comme source d'eau potable¹. L'accès à l'eau potable est corrélé à une réduction de l'incidence de maladies d'origine hydrique.
- **Télécommunications.** L'accès aux télécommunications peut appuyer les liens entre les collectivités et l'accès à des réseaux d'information à l'étranger qui peuvent contribuer à une amélioration en matière d'éducation, de santé et de développement économique².
- **Logement.** Au sens large, le logement constitue une condition primordiale de la santé, du bien-être et de la qualité de vie des Autochtones et des résidents du Nord³.
- **Transport.** L'infrastructure de transport favorise la mobilité des personnes depuis la collectivité et au-delà, et rend possible le mouvement des biens et des services essentiels.

- **Énergie.** L'accès à l'énergie constitue une composante essentielle d'un logement convenable⁴. La gestion de l'énergie dans la collectivité peut donner aux collectivités autochtones et nordiques la capacité de planifier leurs besoins futurs en énergie et de s'adapter aux conditions changeantes⁵.

11.2 RÉSULTATS - PRINCIPAUX INDICATEURS

État général de l'infrastructure

Contexte et justification

L'infrastructure est souvent classée en différents types, tels que le logement et les télécommunications, chacun avec ses propres composantes particulières qu'il faut comprendre pour évaluer adéquatement leurs niveaux respectifs de rendement. En revanche, une approche globale intégrant les divers types d'infrastructure est moins souvent mise en évidence. Par conséquent, les indicateurs suivants ont été choisis pour combler ce besoin, en fonction de leur capacité d'établir une compréhension commune de l'état de l'infrastructure. Le tableau 1 montre les aspects analysés et les indicateurs correspondants qui peuvent être utilisés pour évaluer les infrastructures.

Tableau 1 : État général de l'infrastructure et indicateurs

| Aspect analysé | Indicateur |
|--|---|
| Détermination de l'état général de l'infrastructure | Indice des infrastructures |
| Détermination du besoin en matière d'infrastructure | Déficit en matière d'infrastructure |
| Durabilité des équipements communautaires et des immobilisations | Indicateur de durée utile ou du rendement des immeubles |

1. Indice des infrastructures

Contexte

L'indice des infrastructures « s'appuie sur des mesures de la qualité et la quantité d'infrastructures de télécommunications, de transport et d'électricité »⁶. Un poids de 0,5 est attribué aux télécommunications. Le transport et l'électricité reçoivent chacun un poids de 0,25.

Justification

L'indice des infrastructures est utile du fait (i) qu'il agit à titre de mesure substitutive pour comprendre l'état de l'infrastructure pour plus d'une catégorie d'infrastructures, et (ii) qu'il sert de mesure substitutive pour l'état à haut niveau de l'infrastructure en intégrant des mesures opérationnelles en une seule mesure.

Évaluation

Les indicateurs qui intègrent plus d'un type d'infrastructure étant plutôt rares selon la présente recherche, l'une des plus grandes forces de l'indice des infrastructures est qu'il comprend trois types d'infrastructures : télécommunications, électricité et transport. De plus, il réunit des aspects quantitatifs et qualitatifs de l'infrastructure en un seul indice, établissant ainsi des mesures substitutives qui contribuent à garantir que l'infrastructure fournisse une couverture suffisante et qu'elle réponde aux besoins fonctionnels de la population.

Il est à noter toutefois que le fait d'utiliser une mesure de pondération cumulative de l'infrastructure comporte des inconvénients considérables, particulièrement lorsqu'elle est représentée comme une valeur unique. Plus particulièrement, aucune information sur l'état respectif de chacun des trois types d'infrastructure n'est retenue. Les poids attribués aux différentes composantes de l'infrastructure peuvent ne pas convenir à toutes collectivités). De plus, si une mesure unique de l'infrastructure peut simplifier la représentation de l'état de l'infrastructure à des fins de production de rapports, il est également possible qu'elle soit mal utilisée et donne une image inexacte de l'état de l'infrastructure si les lacunes présentées ci-dessus ne sont pas comprises et explicitement présentées au moment de l'interprétation de l'indice.

2. Déficit en matière d'infrastructures communautaires dans les réserves des Premières nations

Cet indicateur constitue une « évaluation du financement nécessaire pour répondre aux besoins en immobilisations qui découlent de la maintenance différée, aux besoins de remise en état ou de remplacement des infrastructures existantes rouillées⁷ ». Cela comprend les réseaux d'alimentation et de distribution d'eau potable, les réseaux de collecte et de traitement des eaux usées, les routes, l'élimination des déchets solides, la protection incendie, le logement et les écoles. Bien que l'élaboration de cette évaluation découle d'un examen du Programme d'immobilisations et d'entretien d'AINC, l'évaluation ne comprend pas certains investissements types d'immobilisations et d'entretien – à savoir le coût de la construction de maisons et d'écoles.

Justification

La mesure du déficit d'infrastructure constitue un indicateur solide de l'état général de l'infrastructure dans les collectivités des Premières nations vivant dans des réserves. Étant donné qu'il est propre à ces collectivités, il pourrait permettre une analyse comparative, et est déjà utilisé à cette fin au sein d'AINC.

Évaluation

Deux caractéristiques du déficit d'infrastructure communautaire dans les réserves ajoutent à sa capacité d'analyse. Tout d'abord, l'évaluation est calculée expressément pour les réserves des Premières nations, ce qui permet de cibler un important groupe de collectivités autochtones. Ensuite, l'évaluation étant établie en utilisant des caractéristiques semblables à celles du déficit d'infrastructure municipale de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), cet indicateur pourrait permettre d'effectuer des comparaisons entre les réserves des Premières nations et d'autres collectivités au Canada.

En revanche, l'évaluation du déficit d'infrastructure dans les réserves présente d'importantes lacunes – dont certaines limitent également sa comparabilité avec l'évaluation de la FCM. En premier lieu, le déficit d'infrastructure dans les réserves des Premières nations est une mesure théorique, par opposition à une mesure qui s'appuie sur un sondage, comme dans le cas de l'évaluation de la FCM. En deuxième lieu, l'évaluation de l'infrastructure dans les réserves est encore plus étroitement définie que le déficit d'infrastructure municipale de la FCM, dont la portée municipale exclut les infrastructures fédérales, provinciales et territoriales (p. ex. certains aspects de l'infrastructure liée à l'électricité et aux télécommunications). En troisième lieu, la portée du déficit d'infrastructure dans les réserves des Premières nations ne comprend pas l'état de l'infrastructure d'autres collectivités autochtones telles que les collectivités métisses et inuites, ou les collectivités autochtones hors réserve.

3. Indicateur de durée utile et rendement des bâtiments

La durée utile désigne « la période au cours de laquelle une structure [ou un élément constituant des logements] répond à toutes les exigences qui lui sont imposées sans que cela entraîne des dépenses imprévues ou des interruptions de service pour l'entretien ou la réparation⁸ ».

Justification

L'un des aspects importants de l'évaluation des besoins de la collectivité relatifs aux immobilisations consiste à mesurer la durabilité de la structure et des éléments constituants, qui peut être définie comme l'état d'une structure qui est sécuritaire, fonctionnelle et d'apparence acceptable au cours une période déterminée⁹.

Évaluation

L'analyse en fonction de la durée utile est un outil utilisé à la fois pour évaluer les coûts futurs de l'infrastructure et pour surveiller la durabilité. Le processus qui consiste à déterminer la durée utile est parfois désigné par l'expression « maintenance selon l'état », un processus en trois étapes qui (i) surveille l'état des éléments constituant d'un immeuble en fonction d'échelles de rendement; (ii) élabore des paramètres afin d'assurer la détection de conditions non remplies par les éléments constituant; (iii) fournit un indicateur clé de rendement pour comparer le rendement de différents immeubles¹⁰.

L'indicateur du rendement des immeubles constitue un outil précis utilisé pour déterminer les priorités en matière de maintenance dans les hôpitaux, un exemple parmi d'autres d'approche normalisée pour la comparaison du rendement d'immeubles sur le plan de la durée utile¹¹. Appliqué aux hôpitaux, l'indicateur du rendement des bâtiments mesure le rendement sur les plans de la structure, des garnitures intérieures, de l'enveloppe extérieure, de la protection incendie, des réseaux d'eau potable et d'eaux usées, des ascenseurs, du système électrique, des communications, du chauffage, de la ventilation et de la climatisation, et des gaz médicaux¹². La principale force de l'indicateur du rendement des bâtiments, et d'autres indicateurs semblables, est sa capacité de cibler le rendement de types particuliers d'infrastructure et d'éléments constituant. Une compréhension de la durée de vie et du rendement à long terme des matériaux peut servir à suivre les progrès vers des résultats en matière de construction durable et rentable¹³.

Une importante limite de l'analyse de la durée utile est qu'elle est souvent utilisée non pas comme indicateur, mais plutôt comme outil de prévision pour évaluer le coût du cycle de vie. Dans le même ordre d'idées, une grande partie de la documentation consacrée à ce sujet est scientifique – moins axée sur l'utilisation de la durée utile dans la mesure du rendement que sur les équations qui sous-tendent une évaluation précise. Les indicateurs qui ont été élaborés (p. ex. l'indicateur du rendement des bâtiments) sont extrêmement techniques et propres à un type d'infrastructure (p. ex. les hôpitaux), ce qui limite les possibilités d'application à de nombreux autres types d'infrastructures communautaires.

La complexité de cet indicateur constitue une autre limite. Alors qu'il peut sembler possible de mesurer simplement la période au cours de laquelle une structure peut exister sans nécessiter de la maintenance, l'établissement de normes acceptables en matière de maintenance et de rendement des immeubles peut exiger des ressources, de l'expertise ainsi que des données d'étalonnage. De nombreux facteurs tels que la composition chimique des matériaux de construction utilisés, des facteurs météorologiques tels que la radiation solaire, la température et les précipitations, des facteurs biologiques tels que les microorganismes, les champignons et les bactéries, etc., peuvent avoir des répercussions sur l'état d'un immeuble. Une évaluation du rendement de l'immeuble doit tenir compte de l'incidence relative de chacun de ces facteurs¹⁴.

Bien que des progrès considérables aient été réalisés dans l'élaboration de normes en matière de durée utile (la durée utile des éléments constitutants est citée dans de nombreux rapports techniques¹⁵) il ne faut pas oublier que la durée utile varie selon les administrations, les matériaux de construction, les conditions environnementales, entre autres facteurs¹⁶. Il faut adopter une approche communautaire pour établir des prévisions, des cibles et un étalonnage pour cet indicateur.

Eau potable et eaux usées

Contexte et pertinence

En 2003, le rapport d'une évaluation approfondie des réseaux d'aqueduc et de traitement des eaux usées dans les réserves a été publié. Ce rapport, intitulé *Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations*, a révélé que près de 30 % de tous les réseaux d'aqueduc évalués posaient des risques potentiels pour la santé en raison de divers facteurs, comme le manque de connaissances des opérateurs pour bien faire fonctionner l'aqueduc, une source d'eau brute médiocre, un mode de traitement inadéquat et l'absence de procédures régulières de test et de maintien des dossiers. Ces résultats corroborent ceux de l'ERS, qui révélaient que 30 % des répondants considéraient leur principale source d'eau potable comme impropre à la consommation¹⁷. La même enquête avait révélé qu'une proportion considérable de réseaux de traitement des eaux usées posait problème, dont 16 % qui posaient un risque élevé pour la santé de la collectivité en raison de la contamination par les effluents d'eaux usées. De façon plus générale, l'accès constitue un problème, avec plus de 5 000 ménages dépourvus de services d'eau et d'égout de base¹⁸. Dans le même ordre d'idées, l'élimination des déchets solides et les sites contaminés ont des répercussions néfastes sur l'eau souterraine et les écosystèmes dans les réserves et dans les territoires de chasse et de pêche traditionnels¹⁹. Le tableau 2 ci-dessous présente plusieurs résultats stratégiques et indicateurs clés en matière d'eau potable et d'eaux usées.

Tableau 2 : Indicateurs en matière d'eau potable, d'eaux usées et d'élimination des déchets solides

| Secteur de résultats | Indicateur |
|-----------------------------------|---|
| Accès durable à l'eau potable | Indice canadien de la durabilité des ressources hydriques |
| Traitement adéquat des eaux usées | |

4. Indice canadien de la durabilité des ressources hydriques²⁰

L'Indice canadien de la durabilité des ressources hydriques (ICDRH) porte sur les résultats de cinq éléments dont on calcule la moyenne afin d'établir un classement. Cet indice vise à fournir un ensemble d'indicateurs suffisamment généraux pour qu'ils puissent être mesurés dans le plus grand nombre de collectivités possible, tout en portant sur des questions utiles. Les collectivités ont participé à la sélection des indicateurs, qui sont simples et ciblent des données disponibles, tout en étant pertinents à l'échelle communautaire.

Justification

L'ICDRH a été choisi comme indicateur clé de la qualité de l'eau et du traitement des eaux usées car il aborde les questions de l'eau de façon globale, donnant un aperçu des principales questions relatives à l'eau dans une collectivité, notamment sur les plans écologique, socioéconomique et sanitaire. De plus, cet indice a été testé dans les collectivités autochtones rurales afin de déterminer son utilité et d'y apporter les modifications nécessaires en fonction des commentaires des membres de la collectivité.

Évaluation

Le tableau 3 ci-dessous présente une description de chaque indicateur compris dans l'indice, par secteur. Les indicateurs relatifs à l'infrastructure ont été mis en évidence et seront analysés ci-dessous.

Tableau 3 : Indice canadien de la durabilité des ressources hydriques

| Volet | Indicateur | Description |
|-----------------------|---------------|--|
| Ressource | Disponibilité | La quantité d'eau douce renouvelable disponible par personne |
| | Source | La vulnérabilité de la source selon les variations saisonnières et l'épuisement de l'eau souterraine |
| | Demande | Le niveau de la demande en eau selon les permis d'utilisation de l'eau |
| Santé de l'écosystème | Stress | La quantité d'eau qui est retirée de l'écosystème |
| | Qualité | La cote de l'indice de la qualité de l'eau en matière de protection de la vie aquatique |
| | Poissons | Tendances des populations d'espèces de poissons importantes sur les plans économique et culturel |
| Infrastructure | Demande | Période pendant laquelle la capacité des services d'eau et d'eaux usées peut répondre aux besoins de la population |

Tableau 3 : Indice canadien de la durabilité des ressources hydriques

| Volet | Indicateur | Description |
|---------------|------------|--|
| | État | Condition physique des principales canalisations d'eau et des égouts, évaluée selon les pertes |
| | Traitement | Le niveau de traitement des eaux usées |
| Santé humaine | Accès | La quantité d'eau potable disponible par personne |
| | Fiabilité | Le nombre de jours d'interruption de service par personne |
| | Incidence | Le nombre de cas de maladies d'origine hydrique |
| Capacité | Financière | La capacité financière de la collectivité de gérer les ressources hydriques et de réagir aux défis locaux |
| | Éducation | La capacité humaine de la collectivité de gérer les ressources hydriques et d'aborder les questions locales en matière d'eau |
| | Formation | Le niveau de formation des opérateurs des réseaux d'aqueduc et de traitement des eaux usées |

Conçu pour être utilisé à l'échelle locale afin d'évaluer la qualité de l'eau en lien avec une gamme de facteurs socioéconomiques et environnementaux, l'ICDRH s'applique largement à la gestion de l'eau des collectivités. Cet indicateur s'applique également au traitement des eaux usées puisqu'il répond au besoin de suivre les progrès dans ce secteur clé de l'infrastructure autochtone et nordique.

Un autre avantage de cet indice est son système avancé d'évaluation de la durabilité des ressources hydriques d'une collectivité. Une cote allant de 1 à 100 est attribuée à chaque indicateur pendant le calcul des variables. L'analyse s'appuie sur des points de repère communs en matière de qualité et de salubrité de l'eau, ainsi que d'autres normes. Une fois les points de repère propres à la collectivité établis, des comparaisons peuvent être faites entre les collectivités ou au sein d'une collectivité afin de suivre les changements à long terme.

Bien que récent, cet indice a été mis à l'essai par le Centre autochtone de ressources environnementales (CARE) dans six collectivités éloignées et rurales sélectionnées, dont trois collectivités autochtones. Une faiblesse de l'indice qui a été cernée est la pertinence et l'utilité de l'indicateur de traitement des eaux usées, qui est axé sur le nombre de membres de la collectivité desservis par des usines d'épuration tertiaires. Il a été proposé de modifier l'indicateur pour en faire une mesure d'application de la loi qui reflète la fréquence de la conformité aux normes en matière d'effluents.

La mesure de l'infrastructure pour la demande en eau est considérée comme utile pour prévoir le besoin de mises à niveau et de nouvelles constructions; toutefois, les données du recensement utilisées pour calculer le taux annuel de croissance démographique ont constitué une limite en raison de leur faible fréquence. Il a également été noté que les changements en matière de normes de la qualité de l'eau pourraient avoir une incidence sur le caractère adéquat des installations existantes, malgré la demande.

Cet indicateur est utile pour les collectivités; toutefois, la collecte de données sur les pertes en eau et en eaux usées à l'échelle communautaire pose des difficultés. L'indicateur d'infrastructure final inclus dans l'indice évalue l'état des canalisations principales et des égouts en mesurant les pertes en eau et en eaux usées dans chaque système.

Télécommunications

Contexte et pertinence

Dans le contexte de l'infrastructure, les télécommunications comprennent tous les systèmes et réseaux physiques qui permettent ou facilitent la diffusion, la réception ou l'accès généralisé à l'information, que ce soit sous forme de textes, de sons, de vidéo ou de données binaires d'information numérique ou analogue. Les technologies de l'information et des communications (TIC) et l'accès Internet haute vitesse sont importants parce qu'ils appuient les résultats stratégiques dans des domaines tels que la santé, l'éducation, la gouvernance, la gestion des ressources et la culture²¹.

5. Accès Internet (infrastructure de connectivité des collectivités autochtones)

Les statistiques sur l'infrastructure de connectivité des collectivités autochtones indiquent si les collectivités disposent d'un accès Internet par réseau commuté, haute vitesse ou d'autres types d'accès Internet, ou ne disposent d'aucun accès. Les statistiques s'appuient sur des enquêtes sur la connectivité menées dans les collectivités autochtones par la Direction générale de la gestion de l'information d'AINC, le Programme d'accès communautaire (PAC) d'Industrie Canada et le programme Rescol²².

Justification

Malgré certaines de ses faiblesses, on a choisi la mesure d'accès à Internet utilisée dans le cadre de l'initiative sur l'infrastructure de connectivité des collectivités autochtones, en partie en raison de l'analyse et de l'information contextuelle facilement disponible à l'échelle locale dans les rapports produits. Cela permet de réduire considérablement le temps et les coûts de la collecte, du traitement et de l'analyse des données.

Évaluation

Les statistiques actuelles d'accès à Internet portent sur les différents types d'accès à Internet (p. ex. par réseau commuté, haute vitesse) à l'échelle de la collectivité et des ménages. Elles traitent également de l'aspect de l'abordabilité de l'accès à Internet, puisqu'elles tiennent compte des frais d'appels interurbains assumés par les collectivités pour accéder à Internet. L'analyse de l'accès Internet de la collectivité et des ménages autochtones est publiée dans le *Rapport sur l'infrastructure de connectivité des collectivités autochtones*. Le plus récent rapport publié date de 2004, mais un rapport à jour est attendu. De plus, étant donné que AINC a participé à la compilation de ce rapport, une grande partie de l'analyse et des données brutes devrait déjà être disponible à l'interne. Qui plus est, les coûts liés à la collecte et à l'analyse des statistiques – qu'il s'agisse de coûts sur le plan financier, de la main-d'œuvre ou du temps – auraient déjà été absorbés, en supposant une compilation régulière du rapport. La disponibilité des données constitue sans doute le plus grand avantage de cette mesure.

Une limite de cette statistique tient à ce que les catégories d'accès Internet sont de relativement haut niveau. Plus précisément, on ne dispose pas d'information sur les vitesses de connexion. Cela est particulièrement important puisque les vitesses de connexion varient grandement pour un même type d'accès Internet. Une augmentation du nombre d'utilisateurs dans une zone de couverture donnée peut entraîner une réduction considérable des capacités de réseau, même pour les personnes ayant un accès Internet haute vitesse. De plus, on ne dispose pas d'information sur la fiabilité des connexions Internet, comme la fréquence des interruptions de l'accès. Une dernière faiblesse importante tient au fait que mesurer l'accès à Internet est d'ordre technique et, comme la plupart des mesures de l'infrastructure, ne révèle rien au sujet de la façon dont la collectivité utilise cet outil, ou des répercussions – favorables ou néfastes – qu'il pourrait avoir sur la collectivité²³.

Logement

Contexte et pertinence

L'insalubrité des logements et les conditions de logement inadéquates sur le plan de la qualité, de la durabilité et de la sécurité du logement constituent un problème considérable dans les collectivités autochtones et nordiques dans tout le Canada. L'Enquête régionale sur la santé de 2002-2003 a révélé que 40 % des répondants vivant dans un logement appartenant à la bande ont signalé la présence de moisissures dans leur maison²⁴. La même enquête a révélé que plus d'un tiers des répondants ont déclaré qu'ils vivaient dans un logement nécessitant d'importantes réparations, soit quatre fois plus que la moyenne à l'échelle du Canada²⁵. Cette enquête a également révélé un « manque généralisé » de matériel de sécurité-incendie dans les maisons, comme les détecteurs de fumée, les détecteurs de monoxyde de carbone et les extincteurs²⁶. Dans le même ordre d'idées, la documentation aborde souvent les blessures évitables

survenant à la maison chez les Autochtones – telles que l’empoisonnement, les brûlures et les blessures – dans le contexte des conditions de logement²⁷.

Cette partie présente des indicateurs en lien avec les aspects techniques que constituent le caractère adéquat, la qualité, le rendement ou la durabilité et la sécurité des logements (consultez le tableau 4 ci-dessous). De nombreux liens peuvent être établis entre ces questions et les résultats sur le plan de la santé et sur le plan social. Le lecteur est invité à consulter le chapitre consacré à la santé et au bien-être du présent rapport pour une compréhension plus complète du lien entre des conditions de logement convenables et le bien-être.

Tableau 4 : Indicateurs de logement

| Secteur de résultats | Indicateur |
|--|--|
| Caractère adéquat et qualité du logement | Logements nécessitant d’importantes réparations |
| Rendement et durabilité du logement | Durée utile de la structure domiciliaire et des éléments constituants (consultez l’état général de l’infrastructure) |
| Caractère sécuritaire du logement | Accidents et sécurité du logement |

6. Logements nécessitant des réparations majeures

Justification

Plusieurs sources utilisent le nombre ou le pourcentage de ménages autochtones et nordiques dont le logement nécessite des réparations majeures comme mesure des conditions de logement²⁸. Il est à noter que cette mesure indique le caractère adéquat du logement, une mesure du logement convenable qui constitue une norme en matière d’habitation largement utilisée au Canada, dans les réserves et hors réserve²⁹.

Évaluation

Le chapitre du présent rapport consacré à la santé et au bien-être aborde deux volets supplémentaires du logement adéquat – l’abordabilité et le caractère convenable. La SCHL définit un logement adéquat comme un logement qui ne nécessite pas de réparations de l’avis des résidents. Les réparations majeures peuvent comprendre les réparations de plomberie, de câblage électrique, des réparations structurales aux murs, aux plafonds, aux planchers, etc.³⁰. Cet indicateur est généralement représenté comme une proportion du nombre total de ménages qui signale le besoin de réparations³¹.

La disponibilité des données constitue l'une des principales forces de cet indicateur. Les données du recensement et les données de l'ERS intègrent cette mesure, ce qui en augmente la portée dans l'ensemble des collectivités autochtones et rend possible l'analyse au cours d'une période donnée. L'analyse et la comparaison à l'échelle locale constituent un autre avantage qui découle de ces données³². La SCHL analyse régulièrement les données sur les réparations majeures, de sorte qu'il est facile de comparer les populations autochtones et non autochtones dans tout le Canada. Cela contribue à une compréhension de la conformité entre les conditions de logement dans les réserves et les conditions provinciales. Tout comme le Canada, l'Australie utilise cet indicateur pour mesurer le caractère adéquat des logements autochtones, ce qui rend possibles les comparaisons avec ce pays également³³.

Une des limites que présente l'utilisation de cette mesure comme seul indicateur de la qualité du logement tient au fait que la collecte et l'analyse des données ne sont généralement pas sensibles aux types de lacunes sur le plan du logement qui conduisent à un besoin de réparations majeures. Il est donc préférable de conjuguer cet indicateur à d'autres indicateurs qui ciblent des aspects précis de la qualité du logement. La Housing Corporation de Grande-Bretagne a élaboré un vaste système d'indicateurs de la qualité du logement qui cible un certain nombre d'indicateurs précis sur le plan de l'emplacement, de l'aménagement et de l'environnement³⁴. La présence de moisissures dans les logements et les répercussions qu'elles pourraient avoir sur la santé constituent un autre secteur clé à mesurer dans le contexte de la qualité du logement autochtone.

La déclaration volontaire présente l'avantage de révéler la connaissance des répondants en ce qui a trait aux questions de qualité du logement. Enfin, une force de cet indicateur tient à sa capacité de cerner les problèmes de qualité du logement avant que des accidents se produisent – ce que l'indicateur de sécurité des logements présenté ci-dessous n'a pas la capacité de faire.

7. Sécurité des logements et accidents³⁵

Élaboré par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (Europe) pour utilisation dans le cadre du European Environment and Health Information System (ENHIS), cet indicateur mesure le caractère sécuritaire de l'aménagement, de la qualité et des conditions générales d'un logement en fonction des accidents et des blessures. Le nombre et le type de blessures et de cas de décès causés par des accidents et des blessures survenues dans une résidence privée ou à proximité constituent l'unité de mesure. Cela peut comprendre les cas de brûlures, d'empoisonnement et d'asphyxie causée par des gaz toxiques, ainsi que des blessures causées par des chutes ou d'autres dangers que posent l'aménagement et les conditions du logement.

Justification

La documentation comprend des références à des indicateurs de sécurité dans la collectivité par rapport au logement³⁶ ainsi qu'à des indicateurs qui ciblent la sécurité comme caractéristique du logement³⁷; toutefois il semble que peu d'études aient élaboré un indicateur unique pour tenter de mesurer les nombreuses répercussions néfastes en matière de santé et de sécurité de conditions de logement non sécuritaires. Bien que l'indicateur de la sécurité des logements et des accidents ait un certain nombre de limites, il a été choisi parce qu'il tente de mesurer cette question essentielle concernant le logement.

Évaluation

Les forces de cet indicateur comprennent la disponibilité de données médicales, le faible coût de l'obtention de ces données et la comparabilité entre les administrations, à savoir les administrations auprès desquelles l'OMS Europe a mené un sondage. Une deuxième force tient à la possibilité de conjuguer cet indicateur avec des données d'enquêtes sur les ménages et des données du recensement qui pourraient permettre de mieux comprendre les segments de la population le plus à risque de subir des accidents à la maison. Enfin, le fait que cet indicateur mette volontairement l'accent sur l'analyse des accidents à la suite d'un incendie le rend pertinent pour les collectivités autochtones au Canada.

Une faiblesse de cet indicateur tient à son utilisation presque exclusive de données sur la santé comme indication de la condition physique des ménages, ce qui peut occulter des facteurs intermédiaires. Les blessures et les décès qui surviennent à la maison peuvent être causés par les conditions de logement, le comportement humain (p. ex. la négligence, la prise de risques, la mobilité restreinte, etc.) ou une combinaison de facteurs en lien avec ces deux aspects. Dans certaines collectivités, il peut y avoir sous-déclaration des blessures en raison d'un manque de centres médicaux. Dans le même ordre d'idées, bien que les données puissent être comparées à des instances internationales, la disponibilité des services médicaux et les écarts entre le nombre de blessures déclaré dans diverses administrations peuvent nuire à la validité des données et à la mesure dans laquelle une comparaison exacte peut être faite. Une dernière faiblesse tient au fait qu'il n'est pas sûr que l'OMS Europe recueille toujours les données pour cet indicateur, ce qui limiterait beaucoup les possibilités de comparaison entre pays.

Transport

Contexte et pertinence

Dans le contexte d'une collectivité, l'un des principaux objectifs de l'infrastructure et des réseaux de transport consiste à augmenter l'accessibilité aux biens et aux services essentiels. Un accès adéquat aux services a été cité comme un facteur important dans la lutte contre la pauvreté³⁸. Plus particulièrement, les collectivités rurales au Canada ont un accès limité aux services de santé³⁹. Or, les réseaux de transport contribuent à l'accessibilité au sein de la

collectivité (accès et mobilité interne) ainsi qu'aux accès entre collectivités (accès externe). Bien que l'importance de chacun de ces deux aspects varie selon les collectivités, tous deux doivent être pris en compte afin d'assurer une compréhension globale des liaisons efficaces en matière de transport dans la collectivité et avec l'extérieur. Le tableau 5 ci-dessous présente deux indicateurs clés en matière de transport.

Tableau 5 : Indicateurs de transport

| Secteur de résultats | Indicateur |
|--|----------------------|
| Accessibilité aux biens et aux services essentiels | Degré d'isolement |
| | Temps de déplacement |

8. Degré d'isolement de la collectivité

La Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI) de Santé Canada a élaboré un système de classification du degré d'isolement des collectivités autochtones et nordiques. Les quatre types sont :⁴⁰

- Collectivités non isolées : collectivités qui disposent d'un accès routier et d'un médecin à moins de 90 km de distance.
- Collectivités semi-isolées : collectivités qui disposent d'un accès routier, mais qui sont à plus de 90 km de distance d'un médecin.
- Collectivités isolées : collectivités desservies par des vols, qui disposent de bonnes liaisons téléphoniques, mais n'ont aucun accès routier.
- Collectivités éloignées et isolées : collectivités qui ne sont desservies par aucun vol régulier, qui disposent de liaisons téléphoniques et radiophoniques minimales et n'ont aucun accès routier.

Justification

Le fait d'être en mesure d'évaluer l'accessibilité de la collectivité aux biens et aux services essentiels est particulièrement important lorsqu'il est question de collectivités isolées dont le degré d'autosuffisance varie. La mesure du degré d'isolement d'une collectivité fournie par la DGSPNI est considérée comme un bon indicateur de l'accès de la collectivité aux biens et aux services externes.

Évaluation

L'une des principales forces de cet indicateur est qu'il aborde plusieurs aspects de l'infrastructure de transport en ce qui a trait à la façon dont elle contribue à l'accessibilité aux

biens et aux services. Plus précisément, il tient compte de l'accès aux routes, à des vols aériens, au téléphone et à la radio. De plus, cet indicateur est propre aux collectivités des Premières nations et il est disponible par l'entremise de la DGSPNI, ce qui signifie qu'une grande partie de la collecte, du traitement et de l'analyse des données a déjà été effectuée.

En revanche, une limite importante tient au fait qu'il ne s'agit pas d'une mesure complète permettant d'évaluer la contribution de l'infrastructure à l'accessibilité puisque certaines catégories sont définies expressément pour mesurer l'accès aux services d'un médecin. De plus, étant donné que cet indicateur s'appuie sur quatre catégories discrètes, le degré d'isolement des collectivités ne peut pas être mesuré sur une échelle continue. Qui plus est, il faut faire preuve de prudence en analysant le degré d'isolement des collectivités uniquement en fonction du libellé des différentes catégories. La définition des catégories est, en effet, très particulière (p. ex. les collectivités « isolées » sont définies comme celles qui sont desservies par des vols et un bon service de téléphone, mais n'ont pas d'accès routier). Cela doit être clair dans l'interprétation et la présentation des résultats. Néanmoins, la mesure du degré d'isolement d'une collectivité élaborée par la DGSPNI est utile comme mesure substitutive de l'accessibilité à la collectivité, à condition de tenir compte de ces limites.

9. Temps de déplacement

L'indicateur du temps de déplacement comprend le temps nécessaire pour se rendre là où l'on pratique ses activités quotidiennes, comme se déplacer de la maison au travail, à l'école ou pour faire ses courses.

Justification

Le temps de déplacement est un bon indicateur de l'accessibilité interne d'une collectivité dans la mesure où il reflète l'efficacité de l'aménagement des points de destination types et des moyens de transport qui permettent de les atteindre. Bien que l'indice d'accès dans les régions rurales ait été utilisé dans le contexte du développement international, c'est le temps de déplacement qui a été choisi parce qu'il fournit un point de vue plus global sur le comportement des résidents d'une collectivité en matière de déplacements. Il comprend tous les moyens de transport utilisés pour se déplacer vers des destinations courantes et ne se limite pas simplement à mesurer « le nombre de personnes dans une région rurale qui habitent à deux kilomètres... d'une route utilisable en toute saison comme proportion de la population rurale totale⁴¹ ».

Évaluation

Une force de l'indicateur du temps de déplacement tient au fait qu'il ne se limite pas à mesurer l'infrastructure relative au transport (p. ex. nombre de parcours, longueur des routes). Il mesure plutôt l'un des résultats attendus de l'infrastructure, à savoir le degré élevé d'accessibilité d'une collectivité, que ce soit à pied, en voiture ou par d'autres moyens. La recherche sur le transport

et les déplacements dans les collectivités, comme le Transportation Tomorrow Survey⁴², a fourni une compréhension accrue des comportements des résidents en matière de déplacement.

Il est à noter que cet indicateur est directement lié à l'indicateur de l'accès aux établissements d'enseignement dans le chapitre consacré à l'éducation, qui mesure le temps requis en moyenne pour accéder à divers établissements d'enseignement.

ÉNERGIE

Contexte et pertinence

La capacité d'une collectivité de répondre aux besoins sociaux et économiques est fondamentalement liée à sa capacité d'utiliser l'énergie. Les questions telles que l'augmentation des coûts énergétiques, le contrôle et la sécurité de l'électricité à l'échelle locale ont été cernées comme des besoins des collectivités autochtones et nordiques⁴³. Le tableau 6 ci-dessous présente plusieurs indicateurs clés en lien avec les résultats énergétiques abordés dans la documentation.

Tableau 6 : Indicateurs énergétiques

| Secteur de résultats | Indicateur |
|--|--|
| Accès durable et sécuritaire à l'énergie | Importation énergétique nette |
| Accès abordable à l'énergie | Proportion du revenu des ménages consacré à l'énergie et à l'électricité |

10. Importation énergétique nette

L'importation énergétique nette est formulée comme la réserve d'énergie brute totale moins les importations énergétiques (souvent mesurée en kilowattheures, kWh). Elle peut également être présentée comme un pourcentage de la consommation totale ou la proportion d'importations et d'exportations énergétiques, plus précisément, le surplus d'énergie qu'une collectivité fournit à un réseau externe. Les collectivités qui produisent de l'énergie s'exposent à moins de risque de subir des pénuries d'énergie et les fluctuations du marché.

Justification

La mesure dans laquelle une collectivité dépend de sources d'énergie externes reflète, en partie, sa capacité fondamentale de fonctionner toute seule comme collectivité viable à long terme. En ce sens, l'importation énergétique nette constitue un indicateur de la dépendance énergétique d'une collectivité.

Évaluation

L'importation énergétique nette est un indicateur utile quant au niveau de dépendance d'une collectivité sur des sources d'énergie externes. En revanche, l'une de ses principales faiblesses tient au fait que les données ne sont pas facilement accessibles à l'échelle locale, particulièrement dans le cas des collectivités et réserves autochtones. Étant donné que les réserves autochtones ont souvent recours à des génératrices alimentées au diesel pour produire de l'électricité, il faudrait communiquer avec le service public d'électricité qui dessert cette collectivité ainsi qu'avec le principal exportateur de carburant de cette collectivité afin de recueillir des données. De plus, il faudrait d'autres moyens de collecte de données (p. ex. des sondages) pour les ménages ou les collectivités autochtones et nordiques non branchés au réseau électrique. En revanche, une fois recueillie, l'information peut servir à évaluer le degré de dépendance énergétique variable d'une collectivité au fil du temps et à le comparer à d'autres collectivités autochtones et non autochtones.

11. Proportion du revenu du ménage consacré à l'énergie et à l'électricité

Cet indicateur est représenté sous forme d'un pourcentage qui peut être utilisé pour évaluer l'abordabilité de l'énergie – plus particulièrement celle du carburant et de l'électricité.

Justification

La disponibilité de l'énergie ne suffit pas à déterminer si les résidents de la collectivité ont réellement accès à l'énergie comme ressource à des fins d'utilisation privée. En ce sens, la proportion du revenu du ménage consacré à l'énergie et à l'électricité sert de mesure du niveau d'abordabilité relative de l'énergie à l'échelle de la collectivité et du ménage.

Évaluation

La proportion du revenu du ménage consacré à l'énergie et à l'électricité constitue un bon indicateur de l'abordabilité de l'électricité puisqu'il s'agit d'une mesure relative propre aux dépenses en énergie de chaque ménage, plutôt que simplement le prix absolu de l'énergie. Cette mesure est également relativement facile à utiliser et à comprendre, à des fins d'analyse et d'établissement de rapports, étant donné qu'elle ne demande pas de formulations mathématiques élaborées pour arriver au résultat. En revanche, une faiblesse considérable tient au fait que l'information n'est pas facilement accessible à l'échelle des ménages. Bien que les données du recensement comprennent le revenu moyen des ménages des collectivités, l'information sur les collectivités à faible population est souvent supprimée afin de préserver la confidentialité. Des sondages auprès des ménages pourraient donc être nécessaires pour obtenir des données sur les dépenses en carburant et en électricité.

11.3 ANALYSE GLOBALE DE TOUS LES INDICATEURS

L'examen global des indicateurs d'infrastructure discutés dans ce chapitre révèle certains écarts quant aux indicateurs qui sont disponibles dans la documentation et dans d'autres administrations. Tout d'abord, les indicateurs d'infrastructure sont souvent propres à une discipline ou un type d'infrastructure. Peu d'indicateurs permettent une évaluation plus générale de l'état de l'infrastructure. La recherche a donc constaté un manque en matière d'indicateurs globaux et intersectoriels relatifs aux infrastructures à l'échelle communautaire. En deuxième lieu, bien qu'il existe de nombreuses mesures opérationnelles et techniques de l'infrastructure, peu de mesures constituent des indicateurs directs du rendement et des résultats à haut niveau⁴⁴.

Bien qu'il y ait d'importants écarts entre les données recueillies et disponibles, la recherche effectuée dans le cadre du présent projet a révélé un certain chevauchement en matière de collecte de données. Par exemple, le First Nations Technology Council de la Colombie-Britannique effectue un sondage très semblable à celui du gouvernement fédéral sur la connectivité des collectivités autochtones. De tels exemples indiquent l'existence d'exigences inutiles en matière de production de rapports pour les collectivités autochtones. De plus, il pourrait être possible de réduire les dépenses en temps et en argent si les efforts de collecte de données étaient mieux coordonnés entre les gouvernements (tous les ordres) et les organismes. Une autre limite importante tient au fait que la plupart des indicateurs ciblent les Premières nations et ne touchent pas les autres collectivités autochtones.

Notes

¹ Bethune (1997)

² AINC (2005)

³ Unicef (2009); Blair (2005); Muoghalu (1990)

⁴ Unicef (2009)

⁵ Pembina Institute (2007)

⁶ Nicoletti, G. et coll. (2003)

⁷ TPSGC (2005)

⁸ Conseil national de recherches du Canada (1993)

⁹ Ibid.

¹⁰ Shohet (2003)

¹¹ Voir par exemple Jernberg, Sjöström et Lacasse (2004)

¹² Ibid.

¹³ Jernberg, Sjöström et Lacasse (2004)

¹⁴ Masters et Brant (1989)

¹⁵ Jernberg, Sjöström et Lacasse (2004); Conseil national de recherches du Canada (1993)

¹⁶ Canadian Architect (n.d.)

¹⁷ Le Comité de gouvernance de l'information des Premières nations (2006)

¹⁸ Affaires indiennes et du Nord Canada (2003)

-
- ¹⁹ Bethune (1997); Gouvernement du Canada (2005)
- ²⁰ Projet de recherche sur les politiques (2007)
- ²¹ SFU (2008)
- ²² Maintenant géré par Affaires indiennes et du Nord Canada.
- ²³ « Même une fois la connectivité établie, il y a des écarts considérables dans la façon dont les gens utilisent ce médium (comme consommateurs passifs ou comme contributeurs actifs)... » (Barney, 2005)
- ²⁴ Assemblée des Premières Nations (2007)
- ²⁵ Le Comité de gouvernance de l'information des Premières nations (2006). Dans le même ordre d'idées, selon les données du recensement de 2006, la proportion des ménages autochtones vivant dans un logement ayant besoin de réparations majeures est trois fois plus importante que celle des ménages non autochtones (Statistique Canada, 2006a)
- ²⁶ Ibid., p. 6
- ²⁷ Organisation nationale de la santé autochtone (2006)
- ²⁸ Australian Institute of Health and Welfare (2009); Cardinal (2005); SCHL/AINC (2004); Le Comité de gouvernance de l'information des Premières nations (2006); Statistique Canada (2006a)
- ²⁹ SCHL (2006)
- ³⁰ SCHL-AINC (2004); Le Comité de gouvernance de l'information des Premières nations (2006)
- ³¹ Les réparations mineures comprennent les carreaux de sol, les briques, les bardeaux, les rampes, le parement manquant ou décollé, les marches défectueuses, etc.
- ³² C.-à-d. Cardinal (2005)
- ³³ Australian Institute of Health and Welfare (2009)
- ³⁴ Housing Corporation (2007)
- ³⁵ OMS Europe (2004)
- ³⁶ Bennett et coll. (2007)
- ³⁷ Burrige et Ormandy (1993); Housing Corporation (2007)
- ³⁸ Roberts, P., K.C., S., et Rastogi, C. (2006)
- ³⁹ Conversation on Health. (2007)
- ⁴⁰ Santé Canada (2009)
- ⁴¹ Roberts, P., K.C., S., et Rastogi, C. (2006)
- ⁴² Transportation Tomorrow Survey (2006)
- ⁴³ Pembina Institute (2008)
- ⁴⁴ La Fédération canadienne des municipalités et le Conseil national de recherches (2002) considèrent les indicateurs comme opérationnels, tactiques ou stratégiques. Les indicateurs stratégiques sont ceux qui contribuent à la prise de décisions des cadres supérieurs.

12 CARTOGRAPHIE DES INDICATEURS RELATIVEMENT À L'AAP

12.1 CARTOGRAPHIE ET SYNTHÈSE

Comme il est indiqué dans la section « Méthodologie », les indicateurs thématiques ont été choisis à la suite de la consultation de sources nationales et internationales et de pratiques exemplaires acceptées. Les priorités du Ministère ont été considérées de façon générale dans la sélection des thèmes; cependant, la sélection des indicateurs a été fondée uniquement sur la documentation. Une fois la recherche terminée, on a mis en correspondance les indicateurs avec l'AAP afin de cerner les indicateurs qui pourraient s'appliquer aux programmes d'AINC. Cette approche présentait l'avantage de déplacer l'accent au-delà des activités et objectifs particuliers des programmes individuels et du mandat du Ministère et de souligner plutôt les indicateurs qui concernent les besoins généraux des collectivités autochtones et nordiques. Parce que les priorités et les programmes du Ministère évoluent constamment, les indicateurs choisis devraient s'appliquer plus étroitement aux nouvelles initiatives ainsi qu'aux programmes existants.

L'exercice de cartographie comportait les objectifs suivants :

1. Déterminer la mesure dans laquelle l'ensemble complet des indicateurs ayant fait l'objet de la recherche correspondaient aux divers RS et secteurs d'activité de programme de l'AAP.
2. Déterminer, à partir de cette liste exhaustive, les indicateurs qui pourraient s'appliquer à de multiples RS et SP décrits dans l'AAP d'AINC.

Afin de cartographier les indicateurs thématiques dans l'AAP, l'équipe de projet a surtout consulté les deux documents suivants :

- Description des éléments de l'AAP d'AINC pour 2009-2010
- Cadre de mesure du rendement 2009-2010 d'AINC

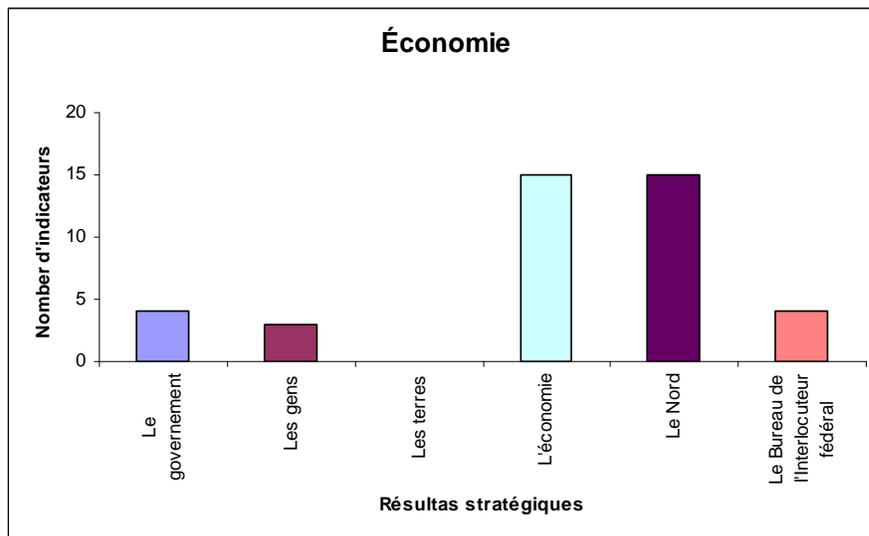
L'exercice de cartographie s'est déroulé sur deux jours. En se fondant sur la description de l'activité dans la Description des éléments de l'AAP pour 2009-2010, les membres de l'équipe de projet, divisés en groupes, ont assigné la série complète d'indicateurs aux secteurs de programme auxquels ils s'appliquaient le plus. Une fois l'exercice terminé, les membres de l'équipe ont été répartis en deux groupes pour discuter de l'applicabilité de chacun des indicateurs assignés aux secteurs de programme. Bien qu'on n'ait pas limité le nombre d'indicateurs pouvant s'inscrire dans chacun des secteurs d'activité, un des objectifs de

l'exercice était de ne conserver que les indicateurs qui corrôliaient étroitement avec la portée et la nature des activités inscrites pour chaque secteur dans la Description des éléments de l'AAP pour 2009-2010. La série finale d'indicateurs « thématiques » a ensuite fait l'objet d'une analyse afin de déterminer leur interrelation ainsi que leur relation à l'AAP.

12.2 EXERCICE DE CARTOGRAPHIE

Économie

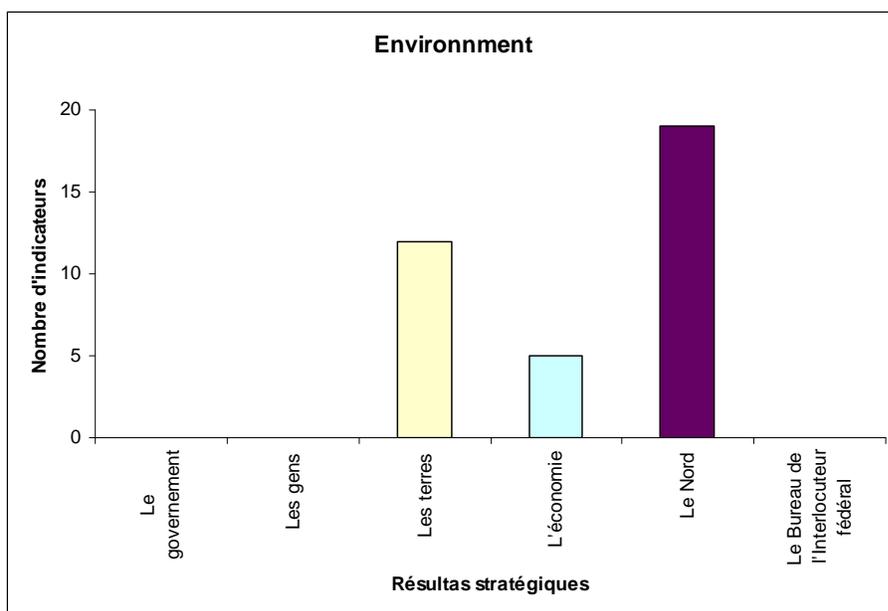
Les indicateurs relatifs au thème du développement économique apparaissent le plus fréquemment dans les RS « l'économie » et « le Nord ». En revanche, ce thème comprend également des indicateurs qui s'appliquent aux résultats stratégiques « le gouvernement », « les gens » et « Bureau de l'interlocuteur fédéral ». Les indicateurs ont été associés aux résultats les plus stratégiques, notamment la « technologie et recherche et développement (innovation et bonne gouvernance) ».



Ce graphique détaille le nombre d'indicateurs sous le thème de l'économie qui ont été cartographiés à chacun des RS dans l'AAP.

Environnement

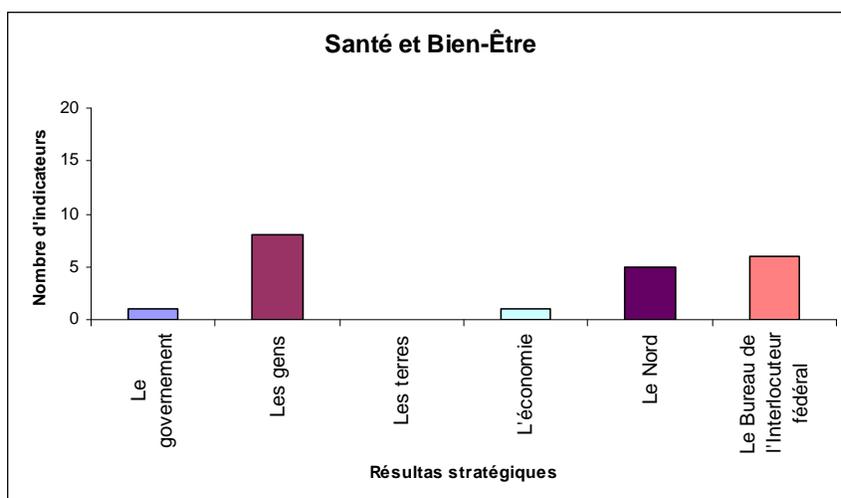
Les indicateurs sous le thème de l'environnement apparaissent le plus fréquemment sous les RS « les terres » et « le Nord ». Les indicateurs particuliers les plus fréquents dans ces RS étaient la « vulnérabilité de l'environnement » et l'« efficacité de la gestion des zones protégées et de la biodiversité ».



Ce graphique détaille le nombre d'indicateurs sous le thème de la protection de l'environnement et développement durable qui ont été cartographiés à chacun des RS dans L'AAP.

Santé et bien-être

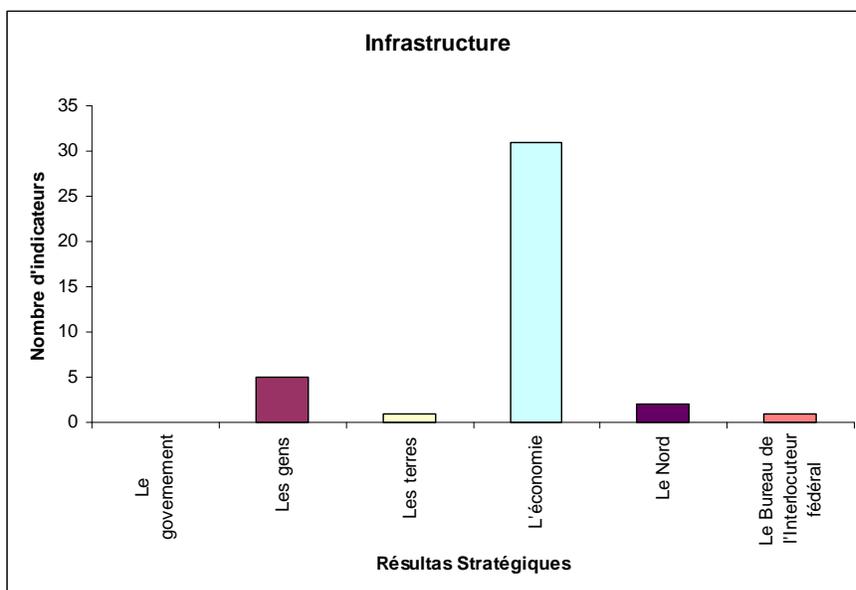
Les indicateurs sous le thème de la santé et du bien-être apparaissent le plus souvent sous les résultats stratégiques « les gens », « le Nord » et « Bureau de l'interlocuteur fédéral ». Près de la moitié des indicateurs développés sous ce thème s'appliquaient aux RS « les gens » et « Bureau de l'interlocuteur fédéral ». L'indicateur de la santé et du bien-être « logement » (relevé trois fois) s'applique à ces trois RS. L'indicateur « engagement communautaire » (relevé trois fois) est le seul indicateur de la santé et du bien-être qui a été constaté dans le RS « le gouvernement » qui recoupait à la fois le RS « les gens » et le « Bureau de l'interlocuteur fédéral ».



Ce graphique détaille le nombre d'indicateurs sous le thème de santé et bien-être qui ont été cartographiés à chacun des RS dans L'AAP.

Infrastructure

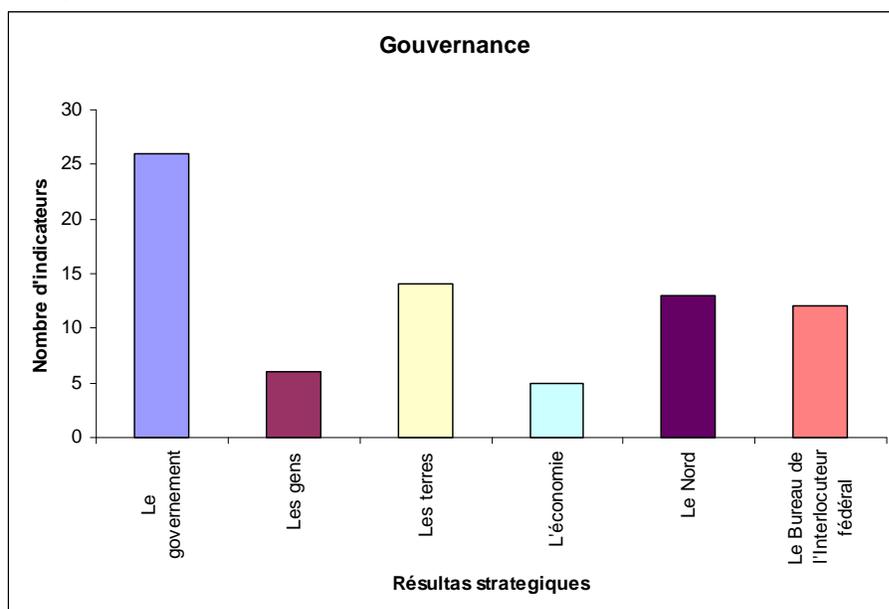
L'infrastructure est le plus directement liée au résultat stratégique « l'économie ». Trois indicateurs associés au logement recoupent les RS « l'économie » et « les gens ». Fait intéressant à souligner, toutefois, aucun indicateur d'infrastructure n'a été relevé plus de trois fois dans les RS.



Ce graphique détaille le nombre d'indicateurs sous le thème de l'infrastructure qui ont été cartographiés à chacun des RS dans L'AAP.

Gouvernance

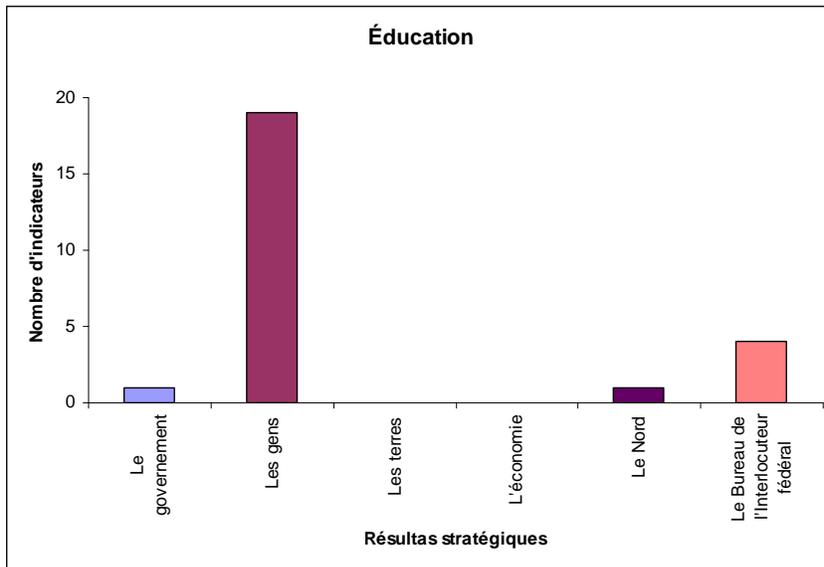
Les indicateurs sous le thème de la gouvernance apparaissent le plus souvent sous le RS « le gouvernement ». Toutefois, les indicateurs de gouvernance apparaissent aussi fréquemment sous les RS « les terres », « le Nord » et « Bureau de l'interlocuteur fédéral ». Les indicateurs de gouvernance s'appliquent à un plus grand nombre de RS que ceux des autres thèmes. Deux indicateurs, notamment l'« autodétermination » (relevé huit fois) et les « relations intergouvernementales » (relevé 11 fois) s'appliquent aux six RS.



Ce graphique détaille le nombre d'indicateurs sous le thème de gouvernance qui ont été cartographiés à chacun des RS dans L'AAP.

Éducation

La plupart des indicateurs d'éducation cadrent avec le RS « les gens ». Les trois indicateurs qui apparaissent le plus souvent sont l'« éducation » et le « revenu » (relevé quatre fois), l'« aide financière » (relevé trois fois) et les « études postsecondaires » (relevé trois fois). Ces trois indicateurs s'appliquent aux RS « les gens » et « Bureau de l'interlocuteur fédéral », ce qui révèle l'importance de l'éducation dans l'élaboration de programmes visant les Autochtones en milieu urbain.

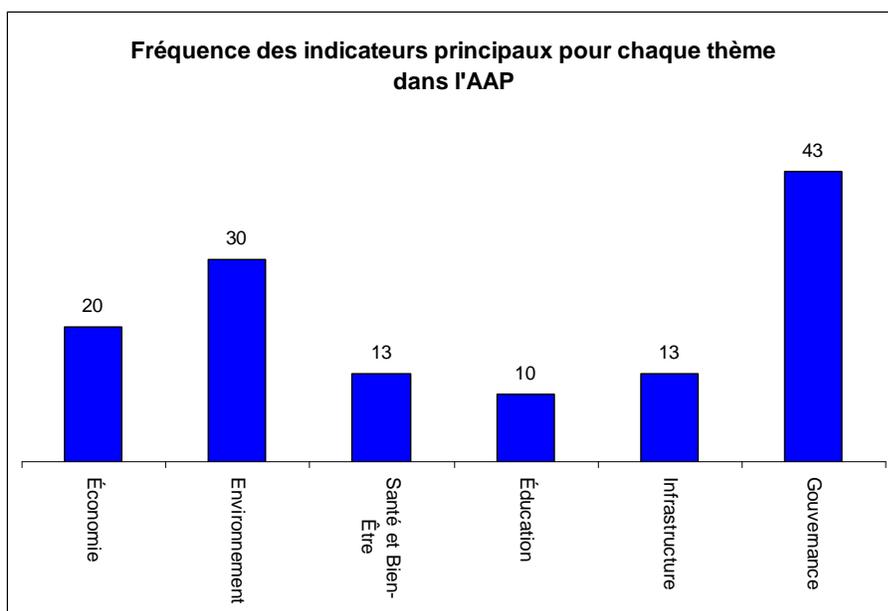


Ce graphique détaille le nombre d'indicateurs sous le thème de l'éducation qui ont été cartographiés à chacun des RS dans L'AAP.

12.3 ANALYSE DES PRINCIPAUX INDICATEURS

Une analyse de deuxième niveau a été entreprise sur la fréquence des indicateurs principaux pour chaque thème, dans la mesure où ils s'appliquent aux secteurs de RS de l'AAP. Les indicateurs principaux ont été alignés sur les secteurs de programme pour cerner les indicateurs dont l'application aux programmes d'AINC est la plus solide. Les indicateurs qui s'appliquent à de multiples secteurs de RS permettent au Ministère de mieux coordonner les activités de collecte des données, de bénéficier d'occasions d'économies dans la collecte des données et de réduire le fardeau de déclaration imposé aux collectivités. L'analyse est particulièrement utile pour aider les gestionnaires de programme à relever les secteurs prioritaires pour la mesure du rendement, dans la mesure où ils s'appliquent aux vastes objectifs des programmes particuliers.

Le tableau ci-après montre la fréquence des indicateurs principaux pour chaque thème dans l'AAP :



Dans le graphique, l'axe horizontal des x montre les principaux indicateurs pouvant s'appliquer à chaque RS. L'axe vertical des y indique le nombre d'indicateurs principaux pouvant s'appliquer directement à de nombreuses activités des programmes. Une fréquence élevée d'applicabilité dans l'AAP laisse entendre qu'il s'agit d'importants indicateurs à envisager dans le cadre d'une mesure du rendement qui vise à évaluer les résultats dans les volets des programmes.

Il est à noter que plusieurs indicateurs clés présentés dans le présent rapport ont révélé peu d'applicabilité à l'issue de l'exercice de cartographie. Cela peut s'expliquer par le fait que les principaux indicateurs ont été sélectionnés pour représenter une mesure de rendement idéale dans un thème donné. Dans certains cas, ils peuvent dépasser la portée des activités et du mandat d'AINC. Quoi qu'il en soit, ces indicateurs peuvent se révéler utiles lorsqu'on prend en compte les divers facteurs contextuels qui contribuent au bien-être de la collectivité, ou dans le cadre d'évaluations horizontales qui visent à mesurer le rendement d'un ensemble de programmes provenant de différents ministères.

L'exercice de cartographie a révélé que les indicateurs pour les thèmes de la gouvernance et de l'environnement demeurent particulièrement pertinents pour les RS et les secteurs de programme d'AINC et laissent supposer que le Ministère peut bénéficier de l'intégration des indicateurs décrits dans les chapitres thématiques aux nombreuses initiatives ministérielles de mesure du rendement. Il est intéressant de souligner toutefois que les indicateurs principaux pour les thèmes de la santé et du bien-être et de l'éducation n'ont pas été relevés aussi fréquemment que prévu. Cela donne à penser qu'il existe un nombre de facteurs contextuels et d'autre nature en cause qui débordent la portée et le mandat des activités d'AINC. Même si ces

indicateurs ne sont pas directement liés à l'AAP, il faudrait néanmoins leur porter attention, car ils révèlent d'importants points d'analyse pour la mesure des questions transsectorielles.

13 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le présent rapport traite d'indicateurs de rendement fondés sur les thèmes considérés comme des éléments essentiels du bien-être global des collectivités autochtones et nordiques canadiennes : la santé et le bien-être, l'environnement, l'éducation, l'économie, la gouvernance et l'infrastructure. Ensemble, les indicateurs qu'on a dégagés des recherches sur les thèmes peuvent aider le Ministère à établir une vaste perspective des difficultés que connaissent les collectivités et de leurs réussites, et à y donner suite avec des mesures concrètes. À terme, ce cadre facilite l'évaluation de la vision d'avenir d'AINC voulant que les Premières nations, les Inuits, les Métis et les collectivités du Nord soient autosuffisantes, prospères, en santé et en sécurité.

Dans une large mesure, les indicateurs sélectionnés sont axés sur les résultats, permettant une analyse qui ne se limite pas aux activités et aux résultats, afin que l'on se concentre sur les questions et les besoins propres aux collectivités autochtones. Toutefois, le fait de mettre l'accent sur des mesures concrètes au niveau communautaire est une tâche ardue aux multiples aspects. La diversité des collectivités autochtones du Canada limite la mesure dans laquelle les indicateurs de rendement peuvent rendre compte de la condition unique et complexe de chaque collectivité. La documentation sur le sujet concorde en ce qui concerne les facteurs à prendre en compte dans l'élaboration d'un plan de mesure du rendement qui soit pertinent sur le plan culturel. En se fondant sur ces connaissances, le présent rapport constitue un point de départ pour poursuivre l'élaboration d'indicateurs qui répondent aux besoins de chaque collectivité tout en permettant l'atteinte des objectifs du gouvernement concernant la mesure généralisée du rendement.

Les recherches réalisées dans le cadre du présent projet ont révélé plusieurs défis et possibilités dont le Ministère doit tenir compte pour garantir la mesure sérieuse et efficace du rendement. Les recommandations qui suivent exposent les mesures importantes que le Ministère peut prendre à cet égard.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Faire la différence entre les indicateurs du bien-être communautaire et ceux de la réussite d'un programme

La recherche avait un objectif double : fournir une liste d'indicateurs applicables aux collectivités autochtones et nordiques de même qu'aux programmes ministériels, indicateurs aidant à bien comprendre le rôle d'AINC dans la réalisation des résultats à l'échelle communautaire. Ainsi, certains indicateurs se rapportent au bien-être général des collectivités tandis que d'autres

servent plutôt à mesurer le rendement des programmes. Les mesures du rendement des programmes peuvent servir pour mesurer les résultats immédiats, alors que les mesures de bien-être des collectivités peuvent servir pour mesurer le succès intermédiaire et à long terme. Faire la distinction entre ces deux types d'indicateurs aide à bien comprendre les attributions entre les activités de programme et les extrants et les résultats communautaires.

Recommandation 2 : Faire participer les collectivités et les autres intervenants à l'élaboration de mesures du rendement d'une façon adaptée à la culture qui intègre les perspectives fondées sur les sexes

La création d'indicateurs de mesure du rendement pertinents pour les collectivités exige de mener de vastes consultations auprès des collectivités autochtones et nordiques pour s'assurer que les indicateurs et mesures proposés ont une signification pour la collectivité, qu'ils sont adaptés aux particularités culturelles et qu'ils sont fondés sur la vision que nourrissent les Autochtones et les résidents du Nord pour leurs collectivités. Il faut, de manière significative, engager les membres des collectivités qui représentent les nombreux différents groupes dans une collectivité, à savoir les hommes, les femmes, les aînés, les jeunes et autres. Les tentatives en vue de recueillir des données dans les collectivités doivent également tenir compte de leurs principes en matière de recherche et de collecte de données. Les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de gestion des données (PCAG) en sont un exemple.

En outre, la mesure du rendement exige de consulter d'autres intervenants et d'établir des partenariats avec ceux-ci, y compris avec d'autres ministères fédéraux et gouvernements qui travaillent à l'atteinte de résultats similaires. Les premiers contacts avec des intervenants externes dans le cadre de ce projet ont permis d'apprendre que des travaux similaires portant sur la création d'indicateurs sont en cours, donnant ainsi l'occasion de mettre en commun des pratiques exemplaires, d'harmoniser la collecte de données et, à terme, de créer des systèmes de mesure du rendement plus complexes.

Recommandation 3 : Poursuivre les travaux d'harmonisation de la collecte de données

L'absence de source de données sur les Autochtones, au sein et à l'extérieur du Ministère, rend la collecte de données relativement à un nombre d'indicateurs sélectionnés pour cette étude coûteuse, longue et, dans certains cas, impossible, malgré leur pertinence à l'échelle communautaire. Souvent, il est impossible de désagréger les données actuelles afin d'analyser un vaste éventail de variables contribuant au bien-être de chaque collectivité autochtone ou nordique. Les recherches ont également permis d'apprendre qu'un nombre croissant d'activités de collecte de données et de création d'indicateurs sont en déjà en cours dans des collectivités autochtones et nordiques. Bien que ces activités témoignent d'un intérêt croissant pour des programmes fondés sur le rendement, elles ont également pour effet d'accroître la reddition de comptes des collectivités.

Dans certains cas, diverses sources recueillent les mêmes données ou des données similaires. Le fait que ces intervenants et d'autres organismes visent les mêmes résultats et objectifs démontre la nécessité d'harmoniser la collecte de données. La collecte coordonnée entre le gouvernement fédéral et d'autres échelons du gouvernement et organismes autochtones/communautaires allégerait le fardeau pour ce qui est de la présentation de rapports. Autre avantage communautaire : une meilleure coordination de la collecte des données réduirait le temps et les coûts que les organismes de collecte de données et les collectivités doivent consacrer à la tâche.

Recommandation 4 : Élaborer des objectifs communautaires

Peu d'indicateurs examinés dans le présent rapport incluent des objectifs pour évaluer des progrès substantiels dans les collectivités autochtones et nordiques. Dans la plupart des cas, les indicateurs sélectionnés utilisent des points de repère pour définir les progrès en tant qu'augmentation de la parité entre les populations autochtones et non autochtones. Même si cette approche illustre le bien-être d'une collectivité autochtone par rapport à des normes nationales, elle ne permet que d'observer les progrès du point de vue de la collectivité en question. Pour mieux comprendre le bien-être des collectivités, le Ministère devrait faire participer celles-ci à l'élaboration de points de repère qui reflètent leurs objectifs et aspirations, permettant l'analyse des progrès d'une seule collectivité.

Recommandation 5 : Poursuivre l'élaboration de stratégies axées sur le renforcement des capacités

Les recherches ont fait ressortir des liens étroits entre les capacités communautaires et l'obtention de résultats. Il existe toutefois peu d'indicateurs pour mesurer l'état des capacités dans divers domaines. La documentation à ce sujet indique que les capacités dépendent d'un vaste éventail de variables contribuant au bien-être des collectivités. Pour attirer l'attention sur les capacités des collectivités, le présent rapport souligne dans chaque chapitre consacré à un thème les liens entre ces variables lorsqu'on les observe. On encourage les utilisateurs de ce rapport à adopter une approche globale pour la mesure du rendement, afin de tenir compte des facteurs généraux qui favorisent le renforcement des capacités de la collectivité. De même, on conseille au Ministère de poursuivre ses travaux en vue de créer des programmes qui portent sur les mesures du rendement, afin de répondre aux nombreux besoins particuliers des collectivités.

Recommandation 6 : Poursuivre la création d'indicateurs de résultats

Le présent rapport vise principalement à remédier au manque d'indicateurs de résultats au sein du Ministère. Un aspect important dans la sélection des indicateurs consiste à cerner ceux qui ne se limitent pas à une mesure descriptive des activités du Ministère, afin qu'on puisse inclure les répercussions à long terme des programmes. D'autres indicateurs sélectionnés combinent

des données opérationnelles pour permettre de comprendre le rendement des systèmes des collectivités, y compris des divers types d'infrastructure. La collecte de données sur le rendement portant sur des indicateurs de résultats pourrait nécessiter la participation des bénéficiaires des programmes à un dialogue continu sur les effets cumulatifs des programmes.

ANNEXE A – LISTE DES INDICATEURS

| Indicateur | Description |
|---|--|
| Indicateurs économiques | |
| Produit intérieur brut (PIB) réel et épargne nette corrigée | PIB : PIB réel par habitant Épargne nette corrigée : Épargne nette traditionnelle - coûts de l'épuisement des ressources + dépenses en éducation |
| Accès aux marchés | Capacité des collectivités d'accéder aux marchés, physiquement (par voie terrestre, aérienne, ferroviaire, maritime, etc.) et de façon concurrentielle (marchés). |
| Présence d'un organisme commercial de développement économique | Organisations de l'État (aucune organisation privée ni ONG). |
| Coordination et consultation | Coordination avec d'autres projets et consultation de tous les intervenants possibles pour des projets économiques. |
| Construction | Secteur de la construction (immeubles résidentiels et non résidentiels). |
| Infrastructure | Existence et gestion de l'infrastructure dans la collectivité, y compris : écoles, logements et immeubles commerciaux. Accès routier / avion / train pour le transport des marchandises et les services. |
| Ratio emploi - population / employés susceptibles de perdre leur poste | Nombre de personnes vulnérables aux risques économiques en raison de piètres pratiques d'emploi dans les établissements (aucune modalité de travail officielle). |
| Participation des collectivités autochtones à l'économie non autochtone | Mécanismes destinés à adapter les politiques et programmes d'équité en matière d'emploi et d'antidiscrimination à la main-d'œuvre autochtone. Les Autochtones travaillent dans des secteurs qui ne sont pas reconnus comme étant autochtones (p. ex. le pétrole). |
| Technologie, recherche et développement | Existence de programmes et d'initiatives dans le domaine de la recherche et du développement. |

| Indicateur | Description |
|---|--|
| Bonne gouvernance | Évaluer si le climat créé par le gouvernement est propice au développement économique. |
| Indicateurs éducation | |
| Accès aux possibilités d'apprentissage | Temps requis pour accéder à divers établissements d'enseignement et services d'apprentissage. |
| Ressources suffisantes | Mesure des ressources physiques et communautaires disponibles qui renforcent l'apprentissage en classe et en dehors des classes. |
| Programme pancanadien d'évaluation | Programme d'essais normalisé qui examine la réussite des élèves en mathématiques, en lecture et en sciences. |
| Contexte familial favorable | Participation des parents à l'éducation de leurs enfants, incluant l'aide aux devoirs et la stimulation à la lecture. |
| Satisfaction à l'égard de la qualité du système d'éducation de base | Pourcentage d'élèves du secondaire et de parents des Premières nations, métis et inuits, ainsi que de représentants de la collectivité qui sont satisfaits du système d'éducation de base, incluant de l'enseignement des langues des Premières nations, des Métis et des Inuits et des ressources pédagogiques. |
| Participation de la collectivité à l'éducation | Niveau de participation des Premières nations, des Métis et des Inuits aux activités de gouvernance (p. ex., conseils de parents, conseils d'administration, conseils d'établissements postsecondaires, comités provinciaux de l'éducation, groupes de travail, administration scolaire). |
| Développement de la petite enfance (maturité scolaire) | Mesure dans laquelle les enfants qui en sont aux premières étapes de leur développement (prématornelle ou première année) sont prêts pour l'école primaire. |
| Participation à une formation professionnelle | Proportion d'habitants / membres de la collectivité qui suivent une quelconque formation professionnelle, au travail ou à l'extérieur du milieu du travail. |

| Indicateur | Description |
|---|---|
| Espérance de vie scolaire | Nombre total d'années d'instruction qu'un enfant d'un certain âge peut s'attendre à recevoir à l'avenir, en supposant que la probabilité de son admission à l'école à un âge donné est égale au présent taux d'admission de cet âge-là. |
| Conceptions et attitudes liées au civisme | Conceptions et attitudes des élèves en ce qui a trait au civisme et au gouvernement. |
| Indicateurs environnementaux | |
| Émissions de gaz à effet de serre | Émissions anthropiques de gaz à effet de serre au niveau provincial / territorial, sectoriel (plus complexe et complet) ou communautaire (plus simple, émissions de carbone uniquement). |
| Qualité de l'air | Exposition à l'ozone présent dans le sol et à des particules fines, les deux polluants les plus répandus. |
| Qualité de l'eau | La fréquence et la mesure dans laquelle des paramètres sélectionnés dépassent les normes sur la qualité de l'eau dans des sites de prélèvement sélectionnés. |
| Dégradation des sols | Portion des terres qui en raison de processus naturels ou de l'activité humaine ne peut remplir sa fonction économique ou écologique. |
| Recherche sur les changements climatiques | Recherche, observation, surveillance et modélisation coordonnées fondées sur les sciences naturelles, sociales et de la santé, et le savoir autochtone. |
| Gestion des risques environnemen-taux | Élaboration d'une évaluation des risques liés à l'environnement et mise en œuvre d'un plan d'intervention d'urgence dans le domaine de l'environnement. |
| Efficacité de la gestion des zones protégées | Planification et conception, ressources entrant dans la production, processus de gestion, livraison de biens et de services et résultats en matière de conservation des zones protégées. |
| Superficie des forêts faisant l'objet d'une gestion durable | Santé des forêts, mesure dans laquelle la gestion des forêts atteint les objectifs liés au rôle environnemental, économique et social des forêts, |

| Indicateur | Description |
|--|--|
| | et méthodes de gestion des forêts. |
| Proportion de stocks de poissons dans les limites biologiques acceptables | Stocks de poissons exploités dans le respect des limites de leur productivité biologique maximale, c.-à-d. « sous exploités », « modérément exploités », « entièrement exploités ». |
| Appui de la collectivité à des programmes environnementaux et au développement durable | Ouverture, engagement et attitudes de la collectivité envers des programmes environnementaux et le développement durable au niveau local. |
| Indicateurs Gouvernance | |
| Vision stratégique | Évaluation de la mesure dans laquelle une collectivité formule une vision en collaboration avec ses membres et qui est exposée dans un plan à court et à long terme. |
| Pouvoir et capacité de résoudre des problèmes dans la collectivité | Évaluation de la mesure dans laquelle une collectivité est en mesure d'utiliser des méthodes appropriées pour cerner des problèmes et mettre en œuvre des solutions aux problèmes qui surgissent pendant la création et la mise en place d'une activité ou d'un programme. |
| Transparence et reddition de comptes | Évaluation de la mesure dans laquelle la prise de décisions du gouvernement est transparente pour les citoyens et de la mesure dans laquelle le gouvernement rend des comptes à la population. |
| Primauté du droit | Évaluation de la mesure dans laquelle le gouvernement communautaire élabore et applique les lois équitablement et sans préjugé. |
| Efficacité du gouvernement | Évaluation de la mesure dans laquelle un organisme gouvernemental ou communautaire peut fournir efficacement et équitablement des services et des programmes à la collectivité. |
| Autodétermination | Évaluation de la mesure dans laquelle les collectivités gèrent leurs services d'éducation, de santé, de police et d'incendie, ainsi que leurs installations culturelles. |
| Relations intergouvernementales | Évaluation de la mesure dans laquelle les collectivités autochtones et les autres intervenants |

| Indicateur | Description |
|--|---|
| | s'engagent conjointement à améliorer le bien-être de la collectivité. |
| Indicateurs Santé et bien-être | |
| Santé physique | Les mesures incluent la morbidité et la mortalité, les déficiences et les maladies chroniques. Mesures de la morbidité et de la mortalité |
| Santé mentale / émotionnelle | Accent sur la mesure des conséquences des pensionnats sur les anciens élèves et des répercussions intergénérationnelles qui subsistent aujourd'hui encore. |
| Qualité des services de santé | Mesure de la qualité du système de santé et de son caractère adéquat (c.-à-d. de la mesure dans laquelle il répond aux besoins de la collectivité), pour déterminer si les besoins physiques et mentaux et la guérison des membres de la collectivité sont pris en compte. |
| Accessibilité et utilisation des services de santé | Évaluation de la mesure dans laquelle la population peut utiliser les services de santé qui lui sont destinés. |
| Engagement communautaire | Évaluation de la mesure dans laquelle les membres de la collectivité sont liés les uns aux autres grâce à des activités qui favorisent la continuité culturelle, l'engagement civique et la transmission du savoir, afin de préserver la culture tout en mesurant les progrès de la collectivité. |
| Sécurité dans la collectivité | Mesure des taux habituels de violence et de criminalité et mesure dans laquelle des formes de justice et de guérison adaptées sont offertes aux membres de la collectivité. |
| Soutien social et services communautaires | Mesure de la disponibilité des programmes et services. |
| Logement adéquat | Mesure des types de logement pour ce qui est de leur dimension, leur abordabilité et leurs conséquences sur la santé. |
| Alphabétisation et langue | Évaluation des niveaux d'alphabétisation d'une population et de la présence et de l'utilisation d'une |

| Indicateur | Description |
|---|---|
| | langue indigène. |
| Sécurité alimentaire | Évaluation de la mesure de la sécurité alimentaire dans une collectivité du point de vue des pratiques alimentaires, de la culture des aliments et de la transmission des connaissances liées aux aliments. |
| Indicateurs Infrastructure | |
| Indice des infrastructures | Mesure pondérée de la qualité et du nombre d'infrastructures de communications, de transport et d'électricité. |
| Déficit en matière d'infrastructure | Estimation du financement requis pour répondre aux besoins en immobilisations. |
| Durée utile | Temps durant lequel une structure répond aux exigences. |
| Logement nécessitant des réparations majeures | Proportion ou nombre de logements nécessitant des réparations importantes. |
| Durée utile de la structure et des éléments constituant des logements | Durée utile des structures des logements. |
| Sécurité des logements et accidents | Mesure de la sécurité de la conception, de la qualité et des conditions générales d'un logement pour ce qui est des accidents et blessures. |
| Indice canadien de la durabilité des ressources hydriques | Inclut des indicateurs pour les principaux secteurs de politiques relatifs à la santé, aux capacités, à l'environnement aux ressources. |
| Élimination des déchets solides | Surveillance des méthodes d'élimination des déchets solides en fonction de l'élimination totale des déchets solides. |
| Accès à Internet | Vérification de la disponibilité dans la collectivité de l'accès par ligne commutée, de la haute vitesse ou d'autres types d'accès Internet. |

| Indicateur | Description |
|--|--|
| Temps de déplacement | Mesure du temps nécessaire pour se rendre là où l'on pratique ses activités quotidiennes. |
| Importation énergétique nette | Approvisionnement énergétique principal total moins les importations énergétiques. |
| Proportion du revenu du ménage consacré à l'énergie et à l'électricité | Proportion moyenne du revenu du ménage disponible pour couvrir les coûts du carburant et de l'électricité. |

BIBLIOGRAPHIE

METHODE DE RECHERCHE

Besleme, K. & Mullin, M. (1997, printemps). Community indicators and healthy communities. *National Civic Review* 86(1), pp. 43-52.

Cajate, G. *Native science: Natural laws of interdependence*. Santa Fe: Clear Light Press

Canada, la Commission royale sur les Peuples autochones. Le Nord. *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochones, Vol. 4, Perspectives et Réalités*.

Centre for Aboriginal Economic Policy Research. *Working paper database*. (2009). Extrait le 23 juillet 2009 de, <http://www.anu.edu.au/caepr/working.php>

Chino, M. & Debruyne, L. (2006, avril). Building true capacity: Indigenous models for Indigenous communities. *American Journal of Public Health* 96(4). pp. 596-599.

Des Nations Unies (2008). *Indicateurs des objectifs de millénaire pour le développement*. Extrait le 2 juillet 2009 de, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>

Fraser, E.D.G. et al. (2006). Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environmental Management* 78, pp.114-127.

Golds, et. Al. (1997). Healthy Aboriginal communities. *Australian and New Zealand Journal of Public Health* 21(4), pp. 386-390.

Health Canada Population and Public Health Branch. (2002). *What determines health?* Ottawa, ON: Health Canada. Extrait le 8 juin 2009 de, <http://www.hc-sc.gc.ca/hppb/phdd/determinants/index.html#determinants>

Hertzman, C. (2000). The case for an early childhood development strategy. *ISUMA: Canadian Journal of Policy Research*, 1(2), pp. 11-18.

Higgins, C. (2000). *Indigenous knowledge and occidental science: How both forms of knowledge can contribute to an understanding sustainability*. In *Proceedings, from science to management and back: a science forum for southern interior ecosystems of British Columbia*.

- Hollstedt, K. Sutherland and T. Innes (eds.). *Southern interior forest extension and research partnership*, pp. 147–151.
- Hunt, J. & Smith, D.E. (2007). *Indigenous community governance project: Year two research findings*. (Centre for Aboriginal Economic Policy Research Working Paper No. 36/2007). The Australian National University.
- Kishk Anaquot Health Research. (2008, juin). *Taking a pulse on the quality of indigenous community life: Considerations and challenges in measuring “successful” First Nations’ community*.
- McMurray, A. (2006). *Community health and wellness: A socio-ecological approach*.
- Mussell, B, Cardiff, K., & White, J. (2004). *The Mental health and well-being of Aboriginal youth and children: Guidance for new approaches and services*. Vancouver: University of British Columbia
- Plumptre, T. & Graham, J. (1999). *Governance and good governance: International and Aboriginal perspectives*. Institut sur la gouvernance. Extrait le 17 juillet 2009 de, <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>
- Prescott-Allen, R. (2001). *The well-being of nations: A country-by-country index of quality of life and the environment*. Washington, D.C.: Island Press. Extrait le 14 juillet 2009 de, http://books.google.ca/books?id=9oIMBp0uH-sC&printsec=frontcover&source=gbs_navlinks_s#v=onepage&q=&f=false
- Richmond, et al. (2004). The political ecology of health: Perceptions of environment, economy, health and well-being among Namgis First Nation. *Health and Place* 11, pp. 349-365.
- Sawicki, D.S. (2002). Improving community indicator systems: Injecting more social science into the folk movement. *Planning Theory and Practice* 3(1), pp. 13-32.
- Statistique Canada (2001). Activités de récolte et bien-être de la collectivité parmi les Inuits dans l'Arctique canadien : constatations préliminaires de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 2001 - Enquête sur les conditions de vie dans l'Arctique, Cat. no. 89-619-XIE. Extrait le 2 juillet 2009 de, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-619-x/2006001/4079314-fra.htm>

Statistique Canada. (2009). Indicateurs de l'état de santé fondés sur les statistiques de l'état. Extrait le 2 juillet 2009 de, <http://www.statcan.gc.ca/pub/82-221-x/2009001/quality-qualite/qua2-fra.htm>

Wilson, A. (2004, mars). *Living well: Aboriginal women, cultural identity and wellness*. Winnipeg: Prairie Women's Health Centre of Excellence

SANTE ET BIEN-ETRE

Agriculture et Agroalimentaire Canada. (1998). *Plan d'action du Canada pour la sécurité alimentaire*. Ottawa, ON. Extrait le 25 mai de, http://www.agr.gc.ca/index_f.php?s1=misb&s2=fsec-seca&page=action

Andelson, Naomi. (2005, mars-avril). The embodiment of inequity – Health disparities in Aboriginal Canada. *Canadian Journal of Public Health*.

Anderson, M., Smylie, J., Anderson, I., Sinclair, R., & Crengle, S. (2006, March). First Nations, Métis and Inuit health indicators in Canada. Extrait le 25 mai de, <http://www.cmaj.ca/cgi/content/full/175/6/602>

Assemblée des Premières Nations. (2006, mars). *First Nations' wholistic approach to indicators*. Extrait le 23 juillet 2009 de, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/workshop_indic.html

Assemblée des Premières Nations. (2006, mai). *The development of a First Nations health reporting framework*. Extrait le 3 juin 2009 de, <http://www.afn.ca/cmslib/general/FNHRF.pdf>

Assemblée des Premières Nations. (2007). L'Enquête régionale longitudinale sur la santé des Premières Nations (ERS). Extrait le 23 juillet 2009 de, <http://www.rhs-ers.ca/francais/index.asp>

Assemblée des Premières Nations. (n.d.). *Health policy areas*. Extrait le 21 mai de, <http://www.afn.ca/article.asp?id=1647>

Bureau du vérificateur général du Canada. (2008, décembre). Chapitre 8 – Le rapport sur les indicateurs de la santé – Santé Canada. Extrait le 13 mai 2009 de, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200812_08_f_31832.html

Cardinal, N. (2006). The exclusive city: Identifying, measuring and drawing attention to Aboriginal and Indigenous experiences in an urban context. *Cities*, 23 (3), pp. 217-226.

- Cardinal, N. & Emilie K. (2002, sep). *Comparable health and health system performance indicators for Canada, the provinces and territories*. Extrait le 23 juillet 2009 de, http://secure.cihi.ca/cihiweb/dispPage.jsp?cw_page=pirc_e
- Centre for Native Policy and Research. (2005). *An urban Aboriginal life: The 2005 indicators report on the quality of Aboriginal people in the Greater Vancouver Region*.
- Commission royale sur les peuples autochtones. (1996). *Santé sociale et émotionnelle*, 3 (2). Extrait le 5 août 2009 de, http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071207000711/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sq/si16_e.html
- Conseil canadien de al santé. (2005). *The health status of Canada's First Nations, Métis and Inuit peoples*. Extrait le 17 juillet 2009 de, <http://www.healthcouncilcanada.ca/docs/papers/2005/BkgrdHealthyCdnsENG.pdf>
- Des Nations Unies. (2006). *Meeting on Indigenous peoples and indicators of well-being: First Nations' wholistic approach to indicators*. Ottawa: Assembly of First Nations.
- Demographic and Health Surveys. (n.d.). *Understanding survey statistics*. Extrait le 15 juillet 2009 de, http://www.measuredhs.com/accesssurveys/survey_indicators.cfm
- First Nations Centre. (2007). *Understanding health indicators*. Ottawa: National Aboriginal Health Organization.
- Fondation autochtone de guérison. (2003). *Aboriginal people, resilience and the residential school legacy*. Ottawa: Fondation autochtone de guérison.
- Frohlich, K. L., Ross, N., & Richmond, C. (2006). Health disparities in Canada today: Some evidence and a theoretical framework. *Health Policy* 70, pp. 132-143.
- Frohlich, N. & Mustard, C.. (1996). A regional comparison of socioeconomic and health indices in a Canadian province. *Social Science & Medicine* 42 (9), pp. 1273-1281.
- Hallett, D., Chandler, M., & Lalonde, C. (2007). Aboriginal language knowledge and youth suicide. *Cognitive Development* 22 (3), pp. 392-399.
- Institut canadien d'information sur la santé. (2005). *Élaboration d'un indice de la santé des collectivités: un recueil d'articles*. Extrait le 10 juin 2009 de, http://www.cihi.ca/cihiweb/dispPage.jsp?cw_page=GR_1214_F

- Kishk Anaquot Health Research. (2008, juin). *Taking a pulse on the quality of indigenous community life*.
- Lalonde, C. E. (2006). Identity formation and cultural resilience in Aboriginal communities. In *Promoting Resilience in Child Welfare*, Flynn, R.J., Dudding, P., & Barber, J. (Eds.), pp 52-71. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Lalonde, C.E. (2005). Creating an index of healthy Aboriginal communities. In *Developing a Healthy Communities Index: A collection of papers*, pp. 21-27. Report prepared for the Canadian Population Health Initiative, Canadian Institute for Health Information.
- Les Territoires du Nord-Ouest - Ministère de la Santé et des services sociaux. (2003, jan.). *NWT health and social services performance measurement reporting*. Extrait le 22 juin 2009 de, <http://www.hlthss.gov.nt.ca/english/publications/pubresult.asp?ID=181>
- Les Territoires du Nord-Ouest – Bureau de la statistique. (2003, août). *NWT social indicators consultation report*. Extrait le 23 juillet 2009 de, <http://www.hlthss.gov.nt.ca/english/publications/pubresult.asp?ID=181>
- Les Territoires du Nord-Ouest. (2004, nov.) *Report to residents of the Northwest Territories on comparable health and health system indicators*. Extrait le 22 juin de, <http://www.hlthss.gov.nt.ca/english/publications/pubresult.asp?ID=134>
- Marks, E., Cargo, M. D, & Daniel, M. (2007). Constructing a health and social indicator framework for Indigenous community health research. *Social Indicators Research*, 82, pp. 93-110.
- Millar, J.S. & C. Hull. (1997). Measuring human wellness. *Social Indicators Research*, 40, pp. 147-158.
- Ministère de la Justice. (2005). Stratégie de justice applicable aux Autochtones - Évaluation formative. Extrait le 15 août de, http://www.justice.gc.ca/fra/pi/sja-ajs/pub/ef-fe/5_2.html
- Minore, B. and Katt, M. (2007). Aboriginal health care in Northern Ontario – Impacts of self-determination and culture. *IRPP Choices*, 13 (6), pp. 1-19.
- Newbold, B. K., (1998). Problems in search of solutions: Health and Canadian Aboriginals. *Journal of Community Health*, 23 (1), pp. 59-73.

O'Donnell, V. & Tait, H. (2004, printemps). Well-being of the non-reserve Aboriginal population. In *Canadian Social Trends*. Statistics Canada- Catalogue no 11-008.

Office of the Provincial Health Officer. (2007). *Pathways to health and healing – 2nd report on the health and well-being of Aboriginal people in British Columbia*. Extrait le 12 juin 2009 de, <http://www.hls.gov.bc.ca/pho/pdf/abohlth11-var7.pdf>

Reading, C. Loppie & Wien, F. (2009). *Health inequalities and social determinants of Aboriginal peoples' health*. National Collaboration Centre for Aboriginal People's Health.

Ressources humains et Développement des compétences Canada. (n.d.). *Indicateurs de mieux-être au Canada*. Extrait le 13 mai de, <http://www4.rhdcc.gc.ca/h.4m.2@-fra.jsp>

Richmond, C.A.M. & Ross, N. A. (2009). The determinants of First Nations and Inuit health: A critical population health approach. *Health & Place*, 15, pp. 403-411.

Santé Canada. (2004). Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes cycle 2.2, nutrition. Extrait le 15 juillet 2010 de, http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/surveill/nutrition/commun/income_food_sec-sec_alim-fra.php

Santé Canada. (2005). Indicateurs de santé comparables des Premières nations. Extrait le 13 juillet de, http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/diseases-maladies/2005-01_health-sante_indicat-fra.php

Santé Canada. (2006). *Les Canadiens en santé: Rapport fédéral sur les indicateurs comparables de la santé*. Extrait le 3 juillet 2009 de, <http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/system-regime/2006-fed-comp-indicat/index-fra.php>

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. (2005). *Les affaires autochtones: Programmes et dépenses*. Extrait le 15 juillet 2009 de, http://www.tbs-sct.gc.ca/aaps-aapd/faq_glossary.aspx?Language=FR

Service correctionnel Canada. (2004). Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones. Extrait le 15 août 2009 de, <http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/abinit/plan06-fra.shtml>

Smylie, J. & Anderson, M. (2006). Understanding the health of Indigenous peoples in Canada: Key methodological and conceptual challenges. *CMAJ*, 175 (6), pp. 602-605.

Statistique Canada. (2000). *Health indicators definition and data sources*. Extrait le 16 juillet

2009 de, <http://www.statcan.gc.ca/pub/82-221-x/4060874-eng.htm>

Statistique Canada. (2004). *Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC)*. Extrait le 3 juin 2009 de, http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=3226&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2

Statistique Canada. (2006 A). *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*. Extrait le 14 juillet 2009 de, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080115/dq080115a-fra.htm>

Statistique Canada. (2006 B). *Questionnaire(s) et guide(s) de déclaration – Enquête auprès des peuples autochtones (EAPA)*. Extrait le 10 août 2009 de, http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV_f.pl?Function=getInstrumentLink&SurvId=3250&SurvVer=3&InstalId=16692&InstaVer=3&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2

The Transformative Change Accord: First Nations Health Plan. (n.d.) Extrait le 10 juillet 2009 de, <http://www.csfs.org/Files/Public/Index/FirstNationsHealthImplementationPlan.pdf>

Treasury Board of Canada (2005). *Le rendement du Canada 2005*. Extrait le 16 juillet 2009 de, <http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2005/1123-fra.asp>

Unicef. (2009). *Canadian supplement to the state of the world's children, 2009: Aboriginal children's health: Leaving no child behind*. Extrait le 29 juillet de, http://www.unicef.ca/portal/Secure/Community/502/WCM/HELP/take_action/Advocacy/Leaving%20no%20child%20behind%202009.pdf

White, J. P. & Maxim, P. S. (2007). *Community well-being: A comparable communities analysis*. Ottawa: Strategic Research and Analysis Directorate Indian and Northern Affairs Canada.

Wilson, K. & Rosenberg, M. (2002). Exploring the determinants of health for First Nations peoples in Canada: Can existing frameworks accommodate traditional activities? *Social Science & Medicine* 55, pp. 2017-2031.

ENVIRONNEMENT

- Affaires indiennes et du nord Canada. (2008). *Évaluation des Programmes et de la Politique de gestion des sites contaminés d'AINC*. Extrait le 30 juillet 2009 de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/aev/pubs/ev/cs/cs-fra.asp>
- Agence européenne pour l'environnement. (2009). *Environmental risk assessment – Approaches, experiences and information sources: Chapter 2 : The use of risk assessment in environmental management*. Extrait le 2 juin 2009 de, <http://www.eea.europa.eu/publications/GH-07-97-595-EN-C2/chapter2h.html>
- Canada, Année polaire internationale. (2007). *IPY science and research projects: Call for proposals: Program description*. Extrait le 16 juin 2009 de, http://www.api-ipy.gc.ca/docs/PROGRAM_DESCRIPTION_e.pdf
- Environnement Canada. (2008). *Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement*. Extrait le 2 juin 2009 de, <http://www.ec.gc.ca/indicateurs-indicators/default.asp?lang=Fr&n=A073189E-1>
- Environnement Canada. (2005). *State of the environment infobase*. Extrait le 24 juin, 2009 de, <http://ec.gc.ca/soer-ree/English/default.cfm>
- Five Winds International. (2004). *Tools and concepts for environmental sustainability - Environmental risk assessment*. Extrait le 2 juillet 2009 de, <http://www.fivewinds.com/publications/publications.cfm?pid=108>
- Fraser Basin Council. (2003). *A snapshot on sustainability: State of the Fraser Basin report*. Extrait le 16 juillet 2009 de, <http://www.fraserbasin.bc.ca/publications/indicators.html>
- Global Footprint Network. (2009). *Footprint basics – Overview*. Extrait le 25 juillet 2009 de, http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/footprint_basics_overview/
- Hockings, M. Stolton, S. & Dudley, N. (2000). Evaluating effectiveness. A framework for assessing the management of protected areas. In *IUCN World Commission on Protected Areas Best Practices Area Guidelines No. 6*. (Ed. Phillips, A.).
- Nations Unies. (2007). *Indicators of sustainable development: Guidelines and methodologies*. New York: United Nations publication. Extrait le 15 juillet 2009 de, <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf>

Sustainable Measures. (2009). *Database*. Extrait le 3 août 2009 de, <http://www.sustainablemeasures.com/Database/index.html>

Yale Center for Environmental law and Policy & Center for International Earth Science Information Network. (2008). *Environmental Performance Index 2008*. Extrait le 20 juillet 2009 de, <http://epi.yale.edu/Contents>

ÉDUCATION

Aboriginal Education Council, School District 71 (Comox Valley) and the British Columbia Ministry of Education. (2006). *Aboriginal enhancement agreement*. Extrait le 13 juillet, 2009 de, <http://sd71.bc.ca/sd71/edulinks/firstnat/EnhancementAgreement.pdf>

Alberta. (2009). *Education performance measures*. Extrait le 20 juillet, 2009 de, <http://education.alberta.ca/teachers/fnmi/fnmipolicy/Measures.aspx>

Alberta, Ministère de l'éducation. (2009). *Performance measures*. Extrait le 6 mai 2009 de, <http://education.alberta.ca/teachers/fnmi/fnmipolicy/Measures.aspx>

British Columbia. (n.d.) *New relationships with Aboriginal peoples and communities in BC: Measuring outcomes*. Extrait le 15 juillet 2009 de, <http://www.gov.bc.ca/arr/newrelationship/down/newrelationships.pdf>

Conseil canadien sur l'apprentissage. (2009a). *Indice composite de l'apprentissage*. Extrait le 13 juin 2009 de, <http://www.cci-ica.ca/fr.aspx>

Conseil canadien sur l'apprentissage. (2009b). *Indicator fact sheet 6: Participation in job-related training*. Extrait le 16 mai 2009 de, <http://www.ccl-cca.ca/pdfs/CLI/2009/6-ParticipationJobRelatedTraining-EN.pdf>

Cappon, P. (2008). *Measuring success in First Nations, Inuit and Métis learning*. Dans *Options Politiques*.

Cardinal, N. and Emilie A. (2005). *The 2005 indicator report on the quality of life of Aboriginal people in the Greater Vancouver Region*. Centre for Native Policy and Research. Extrait le 19 juillet, 2009 de, http://www.cnpr.ca/assets/documents/An_Urban_Aboriginal_Life%20-%20Executive_Summary.pdf

- Conseil des ministres de l'Éducation (Canada). (2009). *Programme pancanadien d'évaluation*.
Extrait le 22 juin 2009 de,
http://www.cmec.ca/Programs/assessment/pancan/Pages/default_fr.aspx
- First Nations School Association. (n.d.). *Progress towards First Nations education jurisdiction*.
Extrait le 06 juillet 2009 de, <http://www.fnsa.ca/strategies.htm>
- Henchey, N. (2009). *Moving forward on Aboriginal education: Proceedings of a national policy roundtable*. Concordia University Society for the Advancement of Excellence in Education. Extrait le 15 juillet, 2009 de, <http://www.saeec.ca/movingforward/028mf.pdf>
- IES National Centre for Education Statistics. (2007). *Education indicators: An international perspective*. U.S. Department of Education Institute of Education Sciences. Extrait le 10 juin de, <http://nces.ed.gov/surveys/international/intlindicators/>
- IES National Centre for Education Statistics. (2009). *Comparative indicators of education in the United States and other G-8 countries*. Extrait le 10 juin de,
<http://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=2009039>
- IES National Centre for Education Statistics. (1997). *International education indicators: A time series perspective*. Extrait le 14 juillet 2009 de,
<http://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=97059>
- Indicators of a Successful Aboriginal Education Program in your school A Simple Checklist*.
Extrait le 14 juillet 2009 de,
www.decs.sa.gov.au/flinders/files/.../Indicators_of_a_successful.doc
- International Association for the Evaluation of Educational Achievement. (n.d.). *Completed studies*. Extrait le 9 juin 2009 de, http://www.iea.nl/completed_studies.html
- Keenan T. (2009). *Indigenous education and social policy development in NSW*. Australian Social Policy Conference 8-10 July 2009. University of New South Wales
- Matheson, N., et al. *Education indicators: An international perspective*. Pevalin Research Institute, National Center for Education Statistics. Extrait le 14 juillet 2009 de,
<http://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=96003>
- Mendelson, M. (2006) *Aboriginal peoples and post-secondary education in Canada*. Caledon Institute of Social Policy.

- Organisation de Coopération et de Développement Économiques. (2009). Panorama de la société 2009 - Les indicateurs sociaux de l'OCDE. Extrait le 13 juillet 2009 de, http://www.oecd.org/document/24/0,3343,fr_2649_34637_31857720_1_1_1_1,00.html
- Office de la qualité et de la responsabilité de l'éducation. (n.d.). *Document cadre sur les indicateurs de la qualité en éducation*. Extrait le 16 juillet 2009 de, http://www.egao.com/EQI/EQI_Framework.aspx?Lang=F
- Offord Centre for Child Studies (n.d.). *School readiness to learn project*. Extrait le 12 juillet 2009 de, <http://www.offordcentre.com/readiness/>
- Ontario, Ministère de l'éducation. (2007). *Ontario First Nation, Métis and Inuit education policy framework: Delivering quality education to Aboriginal students in Ontario's provincially funded schools*. Extrait le 30 2009 de, <http://www.edu.gov.on.ca/eng/aboriginal/fnmiFramework.pdf>
- Pevalin Policy Institute/National Centre for Education Statistics (2009). *Education Indicators – An international perspective*. Extrait le 5 juillet 2009 de, <http://nces.ed.gov/pubs/eiip/eiipid37.asp>
- Productivity Commission, Australia Government. (2008). *Overcoming Indigenous disadvantage: Key indicators 2007*. Extrait le 15 juillet 2009 de, http://www.aph.gov.au/library/pubs/BN/2007-08/Indigenous_socioeconomic_indicators.htm
- R.A. Malatest & Associates Ltd. (2004, jan.). *Aboriginal peoples and post-secondary education – What educators have learned?* Canadian Millennium Scholarship Foundation. Extrait le 14 juillet 2009 de, www.millenniumscholarships.ca/images/.../aboriginal_en.pdf
- Saskatchewan. (2008). *Saskatchewan Education Core Indicators*. Extrait le 14 juillet 2009 de, http://www.education.gov.sk.ca/AAR_Indicators_Program
- Scott, T. (2007). *Aboriginal learning: A review of current metrics of success*. Canadian Council on Learning, Aboriginal Learning Knowledge Centre.
- Society for the Advancement of Excellence in Education. (2005, fev.). *Moving forward in Aboriginal education – Proceedings of a National Policy Roundtable*. Montreal: Concordia University.

Statistique Canada. (2007). *Indicateurs de l'éducation au Canada : Rapport du programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation 2007*. Extrait le 12 mai 2009 de, <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-582-x/81-582-x2007001-fra.htm>

White, et al., (eds). (2009). *Aboriginal education: Current crisis, future alternatives*. Toronto: Thompson Education Publishing Inc.

UNESCO, Institut de statistique. (n.d.). Indicateurs de l'éducation: Guides techniques. Extrait le 16 juillet 2009 de, http://www.uis.unesco.org/ev_fr.php?ID=5202_201&ID2=DO_TOPIC

UNESCO. (1997). *Classification internationale type de l'éducation*. Extrait le 13 juillet 2009 de, http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED_A.pdf

UNESCO, Institut de statistique. (2004). *Global education digest: Comparing education statistics across the world*. Extrait le 13 juillet 2009 de, http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=20030&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO, Institut de statistique. (2008). *Education indicators – Mechanisms to gather data from national sources: Workshop on MDG monitoring, Bangkok, Thailand*. Extrait le 13 juillet 2009 de, http://portal.unesco.org/geography/en/ev.php-URL_ID=7734&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

ÉCONOMIE

Anderson, R. B., Kayseas, L. P. D., & Hindle K. *Indigenous land claims and economic development: The Canadian experience*.

Atlantic Canada Opportunities Agency. (2003). *Aboriginal economic development in Atlantic Canada: Lessons learned and best practices*. Moncton: Atlantic Canada Opportunities Agency.

Bolt, K., Matete, M., & Clemens, M. (2002). *Manual for calculating adjusted net savings*. Extrait le 13 juillet 2009 de, <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/1105643-1115814965717/20486606/Savingsmanual2002.pdf>

Canada. (2007). *Economic concepts: Employment rate*. Extrait le 19 juillet 2009 de, <http://www.canadianeconomy.gc.ca/english/economy/employment.html>

Damus, Sylvester, Liljefors & Kristin. (2004). *Analysis of some indicators of economic development of First Nation and northern communities*. Ottawa: Institute on Governance.

DB Caldwell Research Associates Inc. (2007). *Provincial and territorial approaches to economic development of Aboriginal peoples*. Prepared for Indian and Northern Affairs Canada.

Statistics New Zealand. (2008). *Economic indicators*. Extrait le 22 juillet 2009 de, <http://www.stats.govt.nz/analytical-reports/linked-indicators/economic-indicators.htm>

Nations Unies. (2007). *Indicators of sustainable development: Guidelines and methodologies*. New York: United Nations publication. Extrait le 2 juin 2009 de, <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/guidelines.pdf>

Watson, B. (2009). *Analysis of economic development indicators*." Audit & Evaluation Sector, Indian and Northern Affairs Canada.

GOUVERNANCE

Affaires indiennes et du Nord Canada. (2009a). Extrait le 1 juillet 2009 de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/index-fra.asp>

Affaires indiennes et du Nord Canada. (2009b). *General briefing note on self-government and claims policy of Canada and the status of claims*.

Affaires indiennes et du Nord Canada. (2009c). *2009-2010 Architecture des activités de programme d'Affaires indiennes et du Nord Canada*. Extrait le 4 juin 2009 de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/mrr2-fra.asp>

Canada, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. (2007). *Partager la prospérité du Canada – un coup de main, pas la charité*. Extrait le 25 juin 2009 de, http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRecentReps.asp?Language=F&Parl=39&Ses=1

Canada, la Commission royale sur les Peuples autochtones. *Gouvernance*. Vol. 2, Chap. 3. Extrait le 5 juin 2009 de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/rrc-fra.asp>

Centre nationale pour la gouvernance des Premières nations. (2008a). *Principles to support good governance*. Extrait le 14 juin 2009 de, http://www.fngovernance.org/pdf/Governance_Principles2008.pdf

Centre nationale pour la gouvernance des Premières nations. (2008b). *Governance think tank*

- summary report*. Extrait le 8 juin 2009 de,
http://www.fngovernance.org/pdf/governance_thinktank_mar08.pdf
- Centre nationale pour la gouvernance des Premières nations. (2009c). *Governance best practices report*. Extrait le 14 juin 2009 de,
http://www.fngovernance.org/pdf/NCFNG_BP%20Report_FINAL.pdf
- Centre nationale pour la gouvernance des Premières nations. (2009a). *The people*. Extrait le 12 juin 2009 de, <http://www.fngovernance.org/people/index.htm>
- Centre nationale pour la gouvernance des Premières nations. (2009b) *Toolkit. Tsteil-Waututh Nation*. Extrait le 12 juin 2009 de,
http://www.fngovernance.org/toolkit/SV_TsleilWaututh.htm
- Cornell, S. & Kalt, J. (1998). *Sovereignty and nation building: The development challenge in Indian country*. The Harvard Project on American Indian Economic Development. Extrait le 7 juin 2009 de,
http://www.hks.harvard.edu/hpaied/res_all.htm
- Institut sur la gouvernance. (1999). *Understanding governance in strong Aboriginal Communities: Phase One: Principles and best practices from the literature*. Ottawa, ON.
- Institute on Governance. (2009). *In search of common ground: Reconciling Western-based governance principles and First Nations traditions*. Extrait le 4 juin 2009 de,
<http://iog.ca/fr/node/291>
- Kishk Anaquot Health Research.(2008). *Taking the 'pulse' on the quality of Indigenous community life. Considerations and challenges in measuring 'successful' First Nations Community*. Health Canada: First Nations and Inuit Health Branch.
- Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy. (2003) *The concept of governance and its implications for First Nations*. Extrait le 17 juin 2009 de,
http://www.fngovernance.org/pdf/BCAFN_Governance.pdf
- Taylor, J. (1992). *Negotiating a vision: Principles of comprehensive resourceplanning and a planning process for the White Mountain Apache Tribe*. Malcom Weiner Center for Social Policy. Extrait le 14 juin 2009 de,
<http://www.fngovernance.org/people/index.htm>
- Taylor, JB. (2008). *Determinants of development success in the Native nations of the United States*. Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy Extrait le 14 juin 2009 de,
http://nni.arizona.edu/resources/inpp/determinants_of_development_success_english.pdf

INFRASTRUCTURE

- Affaires indiennes et du Nord Canada. (2008). *Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations*. Extrait le 11 juillet 2009 de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/es/0708/fnwms/fnwms-fra.asp>
- Affaires indiennes et du Nord Canada. (2009). *Element descriptions*. (document interne).
- Affaires indiennes et du Nord Canada. (2003). *Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations*. Extrait le 9 juin 2009 de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/enr/wtr/pubs/watw/watw-eng.pdf>
- Affaires indiennes et du Nord Canada. (2005). *Rapport de 2004 sur l'infrastructure de connectivité des collectivités autochtones*. Extrait le 2 juin 2009 from, <http://www.aboriginalcanada.gc.ca/acp/site.nsf/en/ao31351.html>
- Affaires indiennes et du Nord Canada. (2008a). L'infrastructure des collectivités. Extrait le 12 juillet de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ih/ci/index-fra.asp>
- Affaires indiennes et du Nord Canada. (2008). *Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations*. Extrait le 2 juillet 2009 de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/enr/wtr/pubs/prpf/pad08/pad08-fra.asp>
- Affaires indiennes et du Nord Canada. (2008.) *Document d'information - Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations*. Extrait le 4 juillet 2009 de, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/j-a2008/2-3019-bk-fra.asp>
- Assemblée des Premières Nations. (2007). L'Enquête régionale longitudinale sur la santé des Premières Nations (ERS). Extrait le 23 juillet 2009 de, <http://www.rhs-ers.ca/francais/index.asp>
- Australian Institute of Health and Welfare, Government of Australia. (2009). *Indigenous housing indicators 2007-08*. Extrait le 11 juillet 2009 de, <http://www.aihw.gov.au/publications/hou/hou-212-10701/hou-212-10701-c00.pdf>
- Barney, D.D. (2005). *Communication Technology*. Volume 8 of Canadian democratic audit Community Technology. UBC Press.
- Bennett, G.G., McNeil, L.H., Wolin, K.Y., Duncan, D.T., Puleo, E., Emmons, K.M.

- (2007, Oct.). Safe to walk? Neighborhood safety and physical activity among public housing residents. *PLoS Medicine* 4(10), pp. 1599-1607.
- Bethune, D.N. (1997). *Environmental damage and Aboriginal health: Contamination of Aboriginal water resources*. National Indian & Inuit Community Health Representatives Organization. Extrait le 1 juillet 2009 de, <http://www.niichro.com/Environ/Enviro4.html>
- Blair et al. (2005). The Western Australian child health survey: Findings to date on adolescents. *Medical Journal of Australia* 183 (8), pp. 433-35.
- Burridge, R. & Ormandy, eds. (1993). *Unhealthy housing: Research, remedies and Reform*. New York: E & FN Spawn.
- Canadian Architect. (n.d.). *Durability implications*. Extrait le 19 juin 2009 de, http://www.cdnarchitect.com/asf/enclosure_durability/durability_implications/durability_implications.htm#menu1
- Cardinal, N. (2005, Nov). *An urban aboriginal life: The 2005 indicators report on the quality of life of Aboriginal people in the Greater Vancouver region*. Vancouver: Centre for Native Policy and Research. Extrait le 16 juillet 2009 de, www.cnpr.ca
- Conseil nationale de recherches Canada. (1993). *Durability of civil engineering structures – Annotated bibliography*. (Document interne).
- Conversation on Health. (2007). *Summary of Input on the Conversation on Health*. Victoria, B.C.: Conversation on Health. Extrait le 2 juillet 2009 de, http://www.llbc.leg.bc.ca/public/PubDocs/bcdocs/430393/CoH_SummaryofInput.pdf
- Environnement Canada. (2008). *Eau*. Extrait le 13 juillet 2009 de, <http://www.ec.gc.ca/eau-water/default.asp?lang=Fr&n=65EAA3F5-1>
- Fédération canadienne des municipalités et Conseil national de recherches Canada. (2002). *Developing Indicators and Benchmarks – A Best Practice by the National Guide to Sustainable Municipal Infrastructure*. Extrait le 12 juillet 2009 de, http://www.sustainablecommunities.fcm.ca/files/Infraquide/Decision_Making_Investment_Planning/Developing_Indic_Benchmrk.pdf
- Housing Corporation. (2007, avril). *Housing quality indicators: Version 4*. Extrait le 12 juillet 2009 de, http://www.housingcorp.gov.uk/upload/pdf/HQIFormv4_Apr_2007.pdf

- International Atomic Energy Agency. (2005). *Energy indicators for sustainable development: guidelines and methodologies*. United Nations Publications.
- Jernberg, P., Haagenrud, S.E., Sjöström, C & Lacasse, M.A. (2004). *Guide and bibliography to Service life and durability research fro building materials and components*. Extrait le 30 juillet 2009 de, <http://nparc.cisti-icist.nrc-cnrc.gc.ca/npsi/ctrl?action=shwart&index=an&req=8924943&lang=en>
- L'Organisation de la santé. (2006, juin). *Resources for First Nations on injury prevention: An annotated bibliography*. Extrait le 15 juin 2009 de, http://www.naho.ca/firstnations/english/documents/research/FNC_InjuryPreventionAnnotatedBibliography.pdf
- Masters, L.W. & Brant, E. (1989). Systematic methodology for service life prediction of building materials and components. *Materials and structures* 22, pp. 385-392.
- Ministère des Finances Canada. (2009). *Le budget de 2009 : Le Plan d'action économique du Canada*. Extrait le 11 juillet 2009 de, <http://www.fin.gc.ca/n08/09-011-fra.asp>
- Muoghalu, L.M. (1991). Measuring housing and environmental quality as an indicator of quality of urban life: A case traditional city of Benin. *Social Indicators Research* 25, pp. 63-98.
- Nicoletti, G, *et al.* (2003). Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 359. Extrait le 23 juin 2009 de, <http://dx.doi.org/10.1787/062321126487>
- Nunavut Broadband Task Force. (2002). *Sivumuuqpallianiq, Moving Forward: Strengthening for Self-Reliance in the Information Age - Report of the Nunavut Broadband Task Force*. Extrait le 11 juillet 2009 de, http://www.nunavut-broadband.ca/PDF/Webbroadband_e.pdf
- Paperny, A.M. (2009, août 16). Building the Arctic. *The Globe and Mail*. Extrait le 23 juillet 2009 de, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/building-the-arctic/article1254017/>
- Pembina Institute (2007). *Sustainable communities*. Extrait le 9 juillet 2009 de, <http://communities.pembina.org/work/climate-change#aboriginal>

Pembina Institute. (2008). *Aboriginal Energy Alternatives: Summary Report*. Extrait le 23 juillet 2009 de, <http://pubs.pembina.org/reports/aboriginal-alt-full.pdf>

Projet de recherche sur les politiques. (2007, fev). Indice canadien de la durabilité des ressources hydriques (ICDRH). Extrait le 4 juin 2009 de, http://www.policyresearch.gc.ca/doclib/PR_SD_CWSI_200702_f.pdf

Roberts, P., K.C., S. and Rastogi, C. (2006). *Rural Access Index: A Key Development Indicator*. The World Bank Group Transport Papers. Extrait le 13 juin de, <http://siteresources.worldbank.org/EXTTRANSPORT/Resources/337115-1214499672078/RAI-tp-10-final.pdf>

Santé Canada. (2009). *Profil statistique de la santé des Premières nations au Canada : Déterminants de la santé, de 1999 à 2003*. Extrait le 10 juin 2009 de, <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/pubs/aborig-autoch/2009-stats-profil/index-fra.php>

SFU (Simon Fraser University). (2008). *First Nations Communication Research: Final Report*. Extrait le 14 juillet 2009 de, <http://arago.cprost.sfu.ca/smith/research/fncr/FNCR.pdf>

Shohet, I.M. (2003, October). Building evaluation methodology for setting maintenance priorities in hospital buildings. *Construction Management and Economics* 21, pp. 681-92.

Sites contaminés fédéraux. (2005). Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux - Rapport annuel 2005-2006. Extrait le 13 juin 2009 de, <http://www.federalcontaminatedsites.gc.ca/ar-ra/2005-2006/s4-fra.aspx>

Société Canadienne d'hypothèques et de logement. (2006). *Définitions*. Extrait le 7 juin de, http://data.beyond2020.com/cmhc/HiCODefinitions_EN.html#_Adequate_dwellings

Société Canadienne d'hypothèques et de logement / Affaires indiennes et du Nord Canada. (2004, nov.). *Aboriginal housing background paper*. Retrieved August 03, 2009 from, http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/hsng/bckpr/INAC_BgPaper_e.pdf

Statistique Canada (2006a). *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*. Extrait le 16 juillet 2009 de, Nations, 2006 Census. Extrait le 23 juillet 2009 de, <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080115/dq080115a-fra.htm>

Statistique Canada. (2006b). *L'Enquête sociale générale : l'aperçu* *The General Social Survey:*

- An Overview. Extrait le 16 juillet de, <http://www.statcan.gc.ca/pub/89f0115x/89f0115x2006001-fra.pdf>
- Transportation Tomorrow Survey. (2006). *Transportation Tomorrow Survey Website*. Extrait le 23 juillet 2009 de, <http://www.jpint.utoronto.ca/ttshome/index.html>
- Travaux publics et services gouvernementaux Canada. (2005). *Canadian Community Infrastructure – An Analysis of First Nations on Reserve Versus Canadian Off Reserve Community Infrastructure Deficit*. Extrait le 1 juillet 2009 de, <http://chiefs-of-ontario.org/Assets/Documents/Housing/canadian%20community%20infrastructure%20-%20an%20analysis%20of%20fn's%20on%20reserve%20vs.%20off-reserve%20deficit.doc>
- Unicef. (2009). *Canadian supplement to the state of the world's children, 2009: Aboriginal children's health: Leaving no child behind*. Extrait le 23 juillet 2009 de, http://www.unicef.ca/portal/Secure/Community/502/WCM/HELP/take_action/Advocacy/Leaving%20no%20child%20behind%2009.pdf
- Vera, I.A. et al. (2005). Indicators for sustainable energy development: An initiative by the International Atomic Energy Agency. *Natural Resources Forum* 29, pp. 274-283.
- WHO Europe. (2004). *WHO technical meeting on "housing health indicators": Results of review and data availability screening in member states*. Extrait le 23 juillet 2009 de, http://www.euro.who.int/Document/NOH/house_indic_rep.pdf