



Indigenous and  
Northern Affairs Canada

Affaires autochtones  
et du Nord Canada

***Rapport final***

***Évaluation de la  
Stratégie pour les  
Autochtones vivant en  
milieu urbain***

***Numéro de projet : 1570-7/09083***

Janvier 2017

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



# Table des matières

---

<i>Liste de sigles</i> .....	ii
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i> .....	v
1. <i>Introduction</i> .....	1
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Structure du rapport.....	1
1.3 Profil du programme .....	1
2. <i>Méthodologie de l'évaluation</i> .....	4
2.1 Portée et calendrier de l'évaluation.....	4
2.2 Enjeux et questions de l'évaluation .....	4
2.3 Méthodologie de l'évaluation.....	5
3. <i>La situation des Autochtones vivant en milieu urbain</i> .....	8
3.1 Profil des populations autochtones vivant en milieu urbain.....	8
3.2 Réalités socioéconomiques des Autochtones vivant en milieu urbain .....	9
4. <i>Conclusions de l'évaluation – Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral au chapitre des enjeux touchant les Autochtones vivant en milieu urbain</i> .....	13
4.1 Harmonisation et coordination des efforts fédéraux, provinciaux et municipaux en milieu urbain	13
4.2 Coordination des efforts fédéraux, provinciaux et municipaux au chapitre de la prestation de services culturellement adaptés .....	15
5. <i>Conclusions de l'évaluation – Pertinence de l'orientation stratégique de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain</i> .....	17
5.1 Priorités des Autochtones vivant en milieu urbain .....	17
5.2 Coordination parmi les programmes fédéraux .....	19
6. <i>Conclusions de l'évaluation – Efficacité et efficacité du modèle de mise en œuvre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain</i> .....	21
6.1 Pertinence du modèle de mise en œuvre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.....	21
6.2 Processus de demande des programmes de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.....	27
6.3 Modèle de financement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain .....	31
7. <i>Conclusions de l'évaluation – Premières répercussions de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain</i> .....	35
7.1 Programme Développement des capacités communautaires .....	35
7.2 Programme Partenariats urbains .....	36
7.3 Activités de planification stratégique.....	40
8. <i>Conclusions et recommandations</i> .....	43
8.1 Conclusions .....	43
8.2 Recommandations.....	44

## ***Liste de sigles***

---

DGEMRE – Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

AANC – Affaires autochtones et du Nord Canada

ANCA – Association nationale des centres d'amitié

SFCEA – Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones

# ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

En 2014, le gouvernement du Canada a consolidé ses programmes visant les Autochtones vivant en milieu urbain, qui étaient antérieurement exécutés par Patrimoine canadien et Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), en une Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain unique. En vue de déterminer si les changements ont été positifs et ont permis d'atteindre les résultats escomptés, une évaluation a été réalisée en 2016 par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC, laquelle a conclu que **la nécessité des programmes visant les Autochtones vivant en milieu urbain continue de croître compte tenu des changements démographiques observés**. La Stratégie **pourrait être ajustée** afin de mieux répondre aux besoins.

## STRATÉGIE POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

PROFIL DU PROJET

L'objectif de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est **d'accroître la participation économique** des peuples autochtones vivant dans des villes à l'échelle du Canada. À partir de 2014-2015, 43 M\$ par année ont été fournis à l'Association nationale des centres d'amitié en vue de la publication d'un appel annuel de propositions de financement s'inscrivant dans deux volets. AANC a octroyé un financement supplémentaire de 10 M\$ afin d'appuyer l'élaboration de plans stratégiques régionaux et communautaires visant à orienter les fonds fournis par l'Association nationale des centres d'amitié.

### Deux principaux volets

1. *Programme Développement des capacités communautaires (23 M\$/année)* – Fournit un financement comparable au financement de base afin de soutenir les activités des centres d'amitié et d'autres organismes autochtones en milieu urbain.
2. *Programme Partenariats urbains (30 M\$/année)* – Finance des projets qui misent sur les partenariats et favorisent les investissements en provenance d'autres intervenants. Ce financement est destiné à appuyer trois domaines clés, soit les jeunes, l'innovation et les entreprises sociales. Une tranche de 10 M\$ de ces fonds a été conservée par AANC aux fins de la planification régionale.

PORTÉE DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

Une évaluation de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a été effectuée en 2016-2017 par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC. **Le but de l'évaluation était de fournir une appréciation crédible, fiable et à jour de la Stratégie qui était fondée sur des données probantes**. Une attention particulière a été accordée au modèle de mise en œuvre de la Stratégie, soit à la question de savoir si celui-ci, remanié en 2014, s'était avéré une méthode plus simple et efficace d'atteindre les résultats escomptés du programme.

Les résultats de l'évaluation sont fondés sur l'information recueillie au cours des activités suivantes :

- Analyse documentaire;
- Analyse des données administratives et financières;
- Sondage auprès des organismes demandeurs;
- Entrevues auprès d'informateurs clés; et
- Visites des lieux.

## Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral et orientation stratégique

Les investissements du gouvernement fédéral visant à appuyer la satisfaction des besoins socioéconomiques des Autochtones vivant dans un centre urbain sont considérés comme essentiels.

Le manque d'accès à des services culturellement adaptés est perçu comme un obstacle à la prospérité des Autochtones en milieu urbain.

L'objectif prioritaire de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, soit d'accroître la participation économique, est trop étroit. L'importance capitale qui est accordée à cet aspect entraîne l'exclusion d'autres domaines prioritaires revêtant une grande importance pour le bien-être individuel et communautaire dans les collectivités autochtones urbaines.

### Efficacité et efficience de la mise en œuvre

L'approche de mise en œuvre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain limite la capacité de répondre aux besoins respectifs des différents groupes autochtones ainsi que l'éventail d'organismes admissibles à un financement.

Les modalités de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain sont larges et ouvertes, d'où l'absence d'une interprétation commune de ce qui constitue une dépense admissible entre l'Association nationale des centres d'amitié et AANC.

Le modèle de financement d'un an semble constituer un lourd fardeau pour les organismes de prestation de services bénéficiaires au chapitre de l'administration et il fait en sorte que la Stratégie ne permet que de fournir une aide à court terme sur une base individuelle plutôt que d'entraîner des répercussions à long terme pour les familles et les collectivités.

### Premières répercussions

Le niveau du financement octroyé aux centres d'amitié est demeuré relativement similaire à celui enregistré avant la consolidation de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, ce qui semble indiquer une capacité comparable à avoir une incidence sur les initiatives et projets en milieu urbain. Le financement fourni à des organismes à l'extérieur du réseau s'est élevé à environ 10 %.

L'importance accordée aux jeunes dans le cadre du programme Partenariats urbains concorde avec les priorités définies par les peuples et organismes autochtones en milieu urbain. Cela dit, les participants à l'évaluation ont demandé qu'on mette davantage l'accent sur la culture au chapitre de l'exécution des projets.

Les plans stratégiques de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain font généralement écho aux priorités communes des Autochtones vivant en milieu urbain sur le plan de l'emploi. Toutefois, ces plans ne reflétaient souvent pas les principales priorités des populations autochtones en milieu urbain, et certains processus de planification n'ont pas permis de mobiliser efficacement les intervenants urbains.

## RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION

**1.** Appuyer les efforts visant à accroître la sensibilisation aux réalités culturelles et les programmes adaptés à la culture parmi les organismes de services autochtones et le réseau de prestation de services sociaux dans son ensemble, à tous les niveaux de compétence, afin de rendre les services plus accessibles.

**2.** Appuyer la création de réseaux plurigouvernementaux, auxquels participent tous les ordres de gouvernement et des organismes clés, afin d'élargir l'offre de services coordonnés et culturellement adaptés aux peuples autochtones.

**3.** Élargir l'orientation des programmes visant les Autochtones en milieu urbain afin d'y inclure des priorités communautaires allant au-delà de l'objectif étroit de la participation économique.

**4.** Élargir le réseau d'entités admissibles à un financement à l'appui des populations autochtones vivant en milieu urbain, tout en assurant une utilisation coordonnée des ressources et en limitant le chevauchement à cet égard.

**5.** Appliquer une stratégie de communication à plusieurs volets afin de voir à ce qu'un grand éventail d'organismes admissibles connaisse la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et à ce que ces organismes en tirent parti.

**6.** Implanter un modèle de financement qui prévoit des pratiques de surveillance solides et qui permet le renouvellement du financement au-delà d'un an dans le cas des projets pour lesquels les résultats prévus ont été atteints.

**7.** Assurer l'équité et la transparence des allocations de fonds en clarifiant les modalités afin d'y inclure une définition détaillée des bénéficiaires et des dépenses admissibles.

# ***Réponse de la direction et plan d'action***

---

**Titre du projet : Évaluation de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain**  
**Projet n° : 1570-7/09083**

## **1. Réponse de la direction**

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain avait pour objectif de répondre aux besoins et aux priorités socioéconomiques de la population autochtone canadienne vivant en milieu urbain. La Stratégie, consolidée en 2014, devait permettre au gouvernement fédéral de maintenir un niveau de visibilité important relativement aux enjeux touchant les Autochtones en milieu urbain, tout en favorisant l'élargissement de la collaboration entre les partenaires et les intervenants.

L'évaluation de la Stratégie entreprise en 2016 visait à déterminer si les changements mis en œuvre lors du regroupement des programmes urbains pour les peuples autochtones réalisé en 2014 par Patrimoine canadien et Affaires autochtones et du Nord Canada avaient été positifs et s'ils avaient permis d'atteindre les résultats escomptés.

Le budget de 2016 a renouvelé pour une année le financement de la Stratégie avec l'engagement de collaborer avec les principaux intervenants pour trouver des moyens de renforcer le programme et ainsi répondre plus efficacement aux besoins des Autochtones en milieu urbain. Des séances de mobilisation sur la Stratégie ont eu lieu au cours de l'été 2016, en même temps qu'avait lieu l'évaluation de la Stratégie.

Les résultats des séances de mobilisation ont indiqué qu'il était nécessaire de remanier le programme afin de s'assurer d'une approche plus globale à la prestation de programmes et de services adaptés à la culture qui ciblent les priorités de la collectivité. Ces constatations se retrouvent dans les résultats de l'évaluation de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, notamment l'importance d'un rôle fédéral, de partenariats communautaires et d'un financement pluriannuel comme étant des éléments essentiels pour améliorer l'efficacité de la prestation du programme.

Selon la décision qui sera rendue au sujet du renouvellement du programme, les constatations issues de l'évaluation de la Stratégie seront utilisées pour orienter et renforcer le remaniement, la mise en œuvre et la prestation du programme.

## 2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
1. Appuyer les efforts visant à accroître la sensibilisation aux réalités culturelles parmi les organismes de services sociaux et le réseau de prestation de services sociaux dans son ensemble, à tous les niveaux de compétence, afin de rendre les services existants plus accessibles.	<p><b>Nous sommes d'accord.</b></p> <p>Compte tenu des plans de remaniement de programme, une mise à jour sera présentée au CEMRE en septembre ou avant si les mesures sont réalisables.</p>	Paula Isaak, SMA, PPEDS	<p>Date de début : <i>Septembre 2018</i></p> <p>Achèvement : <i>Terminé lors de la présentation du nouveau programme</i></p>
2. Créer des réseaux plurigouvernementaux, auxquels participent tous les ordres de gouvernement et des organismes clés, afin d'élargir l'offre de services coordonnés et culturellement adaptés aux peuples autochtones.	<p><b>Nous sommes d'accord.</b></p> <p>Compte tenu des plans de remaniement de programme, une mise à jour sera présentée au CEMRE en septembre ou avant si les mesures sont réalisables.</p>	Paula Isaak, SMA, PPEDS	<p>Date de début : <i>Septembre 2018</i></p> <p>Achèvement : <i>Terminé lors de la présentation du nouveau programme</i></p>
3. Élargir l'orientation des programmes visant les Autochtones en milieu urbain afin d'y inclure des priorités communautaires allant au-delà de l'objectif étroit de la participation économique.	<p><b>Nous sommes d'accord.</b></p> <p>Compte tenu des plans de remaniement de programme, une mise à jour sera présentée au CEMRE en septembre ou avant si les mesures sont réalisables.</p>	Paula Isaak, SMA, PPEDS	<p>Date de début : <i>Septembre 2018</i></p> <p>Achèvement : <i>Terminé lors de la présentation du nouveau programme</i></p>
4. Élargir le réseau d'entités admissibles à un financement à l'appui des populations autochtones vivant en milieu urbain, tout en assurant une utilisation coordonnée des ressources et en limitant le chevauchement à cet égard.	<p><b>Nous sommes d'accord.</b></p> <p>Compte tenu des plans de remaniement de programme, une mise à jour sera présentée au CEMRE en septembre ou avant si les mesures sont réalisables.</p>	Paula Isaak, SMA, PPEDS	<p>Date de début : <i>Septembre 2018</i></p> <p>Achèvement : <i>Terminé lors de la présentation du nouveau programme</i></p>
5. Appliquer une stratégie de communication à plusieurs volets afin de voir à ce qu'un grand éventail d'organismes admissibles connaisse la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et à ce que ces organismes en tirent parti.	<p><b>Nous sommes d'accord.</b></p> <p>Compte tenu des plans de remaniement de programme, une mise à jour sera présentée au CEMRE en septembre ou avant si les mesures sont réalisables.</p>	Paula Isaak, SMA, PPEDS	<p>Date de début : <i>Septembre 2018</i></p> <p>Achèvement : <i>Terminé lors de la présentation du nouveau programme</i></p>
6. Implanter un modèle de financement qui prévoit des pratiques de surveillance solides et qui permet le renouvellement du financement au-delà d'un an dans le cas des projets pour lesquels les résultats prévus ont été atteints.	<p><b>Nous sommes d'accord.</b></p> <p>Compte tenu des plans de remaniement de programme, une mise à jour sera présentée au CEMRE en septembre ou avant si les mesures sont réalisables.</p>	Paula Isaak, SMA, PPEDS	<p>Date de début : <i>Septembre 2018</i></p> <p>Achèvement : <i>Terminé lors de la présentation du nouveau programme</i></p>
7. Assurer l'équité et la transparence des allocations de fonds en clarifiant les modalités afin d'y inclure une définition détaillée des bénéficiaires et des dépenses admissibles.	<p><b>Nous sommes d'accord.</b></p> <p>Compte tenu des plans de remaniement de programme, une mise à jour sera présentée au CEMRE en septembre ou avant si</p>	Paula Isaak, SMA, PPEDS	<p>Date de début : <i>Septembre 2018</i></p> <p>Achèvement : <i>Terminé lors de la présentation du nouveau</i></p>

	les mesures sont réalisables.		<i>programme</i>
--	-------------------------------	--	------------------

Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe à l'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

*Original signé par :*

**Michel Burrowes**  
Directeur principal, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.

*Original signé par :*

**Paula Isaak**  
Sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) qui a été menée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'AANC. Le but de l'évaluation était de fournir une appréciation crédible, fiable et à jour de la Stratégie qui était fondée sur des données probantes. Dans le cadre de l'évaluation, une attention particulière a été accordée au modèle de mise en œuvre de la Stratégie, soit à la question de savoir si celui-ci, remanié en 2014, s'était avéré une méthode plus simple et efficace d'atteindre les résultats escomptés du programme.

L'évaluation a été réalisée conformément à la Politique sur les résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor. Qui plus est, comme la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain prévoit l'octroi de fonds au titre des subventions et des contributions par l'intermédiaire de l'autorisation de financement T4101, elle a été appliquée conformément à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, lequel exige un examen quinquennal de l'utilité et de l'efficacité de tous les programmes continus de subventions et de contributions. Enfin, l'information figurant dans le présent rapport vise à aider AANC à respecter les engagements clés définis dans son mandat ainsi que les résultats visés établis par le gouvernement fédéral.

## 1.2 Structure du rapport

Le rapport est divisé en sept parties : la partie 1 présente la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain; la partie 2 décrit la méthodologie d'évaluation; la partie 3 présente brièvement le profil des populations autochtones vivant en milieu urbain et les problèmes auxquels celles-ci sont confrontées; les parties 4, 5 et 6 renferment les résultats de l'évaluation; et la partie 7 contient un résumé des principales conclusions et recommandations découlant de l'évaluation.

## 1.3 Profil du programme

### *1.3.1 Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain – Contexte et description*

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain initiale a été lancée par le gouvernement du Canada en 1997 afin d'aider à régler les problèmes touchant les populations autochtones en milieu urbain. À cette époque, l'objectif principal de la Stratégie consistait à favoriser l'autonomie et à accroître les choix de vie s'offrant aux populations autochtones dans les centres urbains. En 2007, le gouvernement fédéral a renouvelé la Stratégie et a annoncé un investissement de 68,5 millions de dollars sur cinq ans (de 2007-2008 à 2011-2012).

En 2012, trois programmes administrés par Patrimoine canadien, soit le Programme des centres d'amitié autochtones, le programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone et le programme Jeunesse Canada au travail pour les jeunes Autochtones en milieu urbain, ont été transférés à AANC pour permettre une approche fédérale coordonnée à l'égard des enjeux propres aux Autochtones vivant en milieu urbain. Après le transfert, des modifications ont été apportées aux modalités des programmes pour l'autorisation de dépenser intitulée « Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain ».

En 2014, les quatre programmes ont été regroupés en deux en vue de rationaliser les efforts administratifs et financiers et de réduire les coûts, tout en conservant la capacité de collaborer avec les partenaires et les intervenants. Dans le présent rapport, il peut arriver que cette stratégie soit désignée comme la Stratégie « consolidée » pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

Les deux programmes mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie depuis 2014 sont le programme Partenariats urbains et le programme Développement des capacités communautaires. Le programme Partenariats urbains finance des projets qui misent sur les partenariats et favorisent les investissements en provenance d'autres intervenants. Le programme Développement des capacités communautaires offre un financement comparable au financement de base<sup>1</sup> pour soutenir les activités des centres d'amitié et d'autres organismes autochtones en milieu urbain, afin de les aider à maintenir une base stable de façon à pouvoir offrir des programmes et des services ou encore d'assurer la gestion des cas ou l'aiguillage des clients.

### ***1.3.2 Objectifs et résultats escomptés***

On s'attend à ce que, grâce à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, les personnes, familles et collectivités autochtones vivant en milieu urbain participent plus pleinement à l'économie. La Stratégie a comme objectif de répondre aux besoins et aux priorités socioéconomiques de tous les Autochtones en milieu urbain; il s'agit donc d'une initiative qui ne tient pas compte du statut. Elle cherche à fournir aux autres ministères fédéraux, aux gouvernements provinciaux, aux administrations municipales et aux collectivités autochtones urbaines des occasions de conclure des partenariats qui contribueront à l'atteinte de cet objectif. L'établissement d'une collaboration à tous les niveaux vise à entraîner l'élaboration de plans régionaux et communautaires solides faisant état de la meilleure voie à emprunter pour atteindre le résultat final de la Stratégie.

### ***1.3.3 Gestion du programme, intervenants clés et bénéficiaires***

La Stratégie consolidée pour les Autochtones vivant en milieu urbain prévoit l'application d'un nouveau modèle de mise en œuvre de programme. Dans le cadre du modèle de 2014, le programme Développement des capacités communautaires, et une grande partie du programme Partenariats urbains, sont exécutés par l'Association nationale des centres d'amitié. Cette situation est rendue possible par un accord de contribution conclu avec AANC qui autorise la transmission de fonds à l'Association nationale des centres d'amitié. Cette dernière a décidé de distribuer les fonds d'AANC parmi ses associations provinciales-territoriales afin d'appuyer les activités admissibles de même que les projets et services fournis par les centres d'amitié ou d'autres

---

<sup>1</sup> Ce financement comparable au financement de base est alloué en vue de maintenir ou de renforcer la capacité opérationnelle des organisations. Toutefois, il est assorti de limites spécifiques au chapitre des dépenses opérationnelles admissibles.

organismes autochtones urbains admissibles, y compris ceux situés au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Le modèle de mise en œuvre était conçu de manière à conserver l'approche collaborative à laquelle les précédentes versions de la Stratégie devaient leur succès, tout en améliorant l'efficacité en confiant à l'Association nationale des centres d'amitié la tâche de distribuer les fonds reçus.

L'administration centrale d'AANC continue de mettre en œuvre une partie du programme Partenariats urbains en soutenant et en finançant les activités de planification régionales et communautaires, en se concentrant sur la coordination et la mise à profit des investissements des intervenants. Les responsabilités de l'administration centrale d'AANC sont les suivantes :

- Diriger l'élaboration des politiques visant les Autochtones en milieu urbain;
- Produire des rapports sur les résultats de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain;
- Gérer les relations avec les intervenants à l'échelle nationale;
- Entreprendre des recherches; et
- Fournir un soutien et une orientation aux bureaux régionaux et aux collectivités travaillant avec des intervenants, comme les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales. Les bureaux régionaux d'AANC sont chargés d'établir des partenariats avec les provinces et d'autres intervenants aux échelles locale et régionale, de favoriser le développement de la capacité des collectivités à conclure des partenariats avec d'autres gouvernements et de faciliter la réalisation des activités de planification régionales et communautaires.

La consolidation de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain avait comme objectif de permettre à AANC de maintenir son rôle de leader tout en intensifiant les efforts de collaboration avec d'autres partenaires et intervenants, notamment les ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les administrations municipales, les organismes et chefs autochtones à l'échelle locale ainsi que les intervenants du secteur privé.

#### ***1.3.4 Ressources du programme***

Lorsqu'elle a été annoncée en février 2014, la Stratégie devait se voir attribuer 53 millions de dollars en 2014-2015<sup>2</sup>. De ce montant, 43 millions de dollars devaient être fournis à l'Association nationale des centres d'amitié en vue de la mise en œuvre du programme Développement des capacités communautaires (23 millions de dollars) et du volet de financement de projets du programme Partenariats urbains (20 millions de dollars). AANC a conservé une tranche de dix millions de dollars du financement du programme Partenariats urbains pour réaliser des initiatives régionales de planification stratégique. Même si une partie du financement attribué au programme Développement des capacités communautaires et au programme Partenariats urbains devait être éliminée en 2015-2016, une prorogation d'une période d'un an a été accordée.

---

<sup>2</sup> AANC Rapport ministériel sur le rendement de 2014-2015, *La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain*, 2016. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1432837046128/1432837073962>

## **2. Méthodologie de l'évaluation**

---

### **2.1 Portée et calendrier de l'évaluation**

L'évaluation visait la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, du moment de sa consolidation en avril 2014 jusqu'en juillet 2016.

### **2.2 Enjeux et questions de l'évaluation**

L'évaluation était axée sur trois questions clés.

#### **1) La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain aide-t-elle le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses rôles et responsabilités au chapitre des enjeux touchant les Autochtones vivant en milieu urbain?**

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a comme objectif de répondre aux besoins et aux priorités socioéconomiques de la population autochtone canadienne vivant en milieu urbain. La Stratégie, consolidée en 2014, devait permettre au gouvernement fédéral de maintenir un niveau de visibilité important relativement aux enjeux touchant les Autochtones en milieu urbain, tout en favorisant l'élargissement de la collaboration entre les partenaires et les intervenants. L'évaluation visait, d'une part, à établir si la Stratégie consolidée pour les Autochtones vivant en milieu urbain aide le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses rôles et responsabilités au chapitre des enjeux touchant les Autochtones vivant en milieu urbain et, d'autre part, à déterminer si elle est complémentaire aux autres programmes appuyés par le fédéral ou si elle fait double emploi avec ceux-ci. (Voir la partie 4 du rapport.)

#### **2) Quel est le degré d'efficacité du modèle de mise en œuvre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain?**

L'évaluation comprenait un examen du modèle de mise en œuvre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, lequel prévoit la fourniture de ressources avec l'aide d'une tierce partie, qui visait à déterminer sa convenance et son efficacité, y compris en ce qui touche l'utilisation de plans stratégiques régionaux pour orienter les investissements et les activités de programme. (Voir les parties 5 et 6 du rapport.)

#### **3) Quels ont été les premiers résultats et les premières répercussions depuis l'application de la Stratégie consolidée pour les Autochtones vivant en milieu urbain?**

L'évaluation visait à examiner les résultats à court terme de la Stratégie consolidée pour les Autochtones vivant en milieu urbain en regard des résultats escomptés pour le programme. Elle était axée sur la mesure dans laquelle la Stratégie a contribué au développement des partenariats et à la coordination des ressources financières visant à favoriser la participation économique des Autochtones en milieu urbain, ainsi que sur les réussites documentées. (Voir la partie 7 du rapport.)

## 2.3 Méthodologie de l'évaluation

Les résultats et conclusions de l'évaluation reposent sur une analyse de l'information recueillie au moyen d'entrevues, de visites des lieux et d'un sondage mené auprès des organismes ayant présenté une demande de financement en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. En outre, les documents du programme et la documentation pertinente ont été analysés. La démarche employée pour recueillir l'information est décrite ci-dessous.

### 2.3.1 Méthodes de collecte de données

- *Entrevues auprès d'informateurs clés* – On a interviewé environ 30 informateurs clés représentant l'éventail complet de responsables de l'administration du programme, d'organismes de prestation de services et d'autres partenaires, intervenants et spécialistes. La liste d'informateurs clés a été dressée en consultation avec les agents d'AANC et l'Association nationale des centres d'amitié. Le tableau 1 présente un sommaire du nombre d'informateurs clés interviewés par type d'organisme et par lieu.

**Tableau 1 : Personnes interviewées par type d'organisme et par lieu**

Type d'organisme	Lieu	Nombre	Méthode
Administration centrale d'AANC	Ottawa	5	En personne
Bureaux régionaux d'AANC	Régions	6	Au téléphone
Siège de l'ANCA	Ottawa	4	En personne
Autres ministères fédéraux	Ottawa	4	En personne
Gouvernements provinciaux	Régions	6	Au téléphone/en personne
Autres organismes autochtones	Ottawa/régions	5	Au téléphone/en personne
<b>Total</b>		<b>30</b>	

- *Visites des lieux* – Au total, sept visites ont été effectuées dans les villes énumérées dans le tableau 2. La sélection des lieux témoigne de la répartition diversifiée des Métis, des Inuits, des membres des Premières Nations et des Indiens non inscrits dans les centres urbains de grande et de moyenne taille à l'échelle du Canada. Les évaluateurs ont visité les associations provinciales-territoriales de l'Association nationale des centres d'amitié et un échantillon de bénéficiaires du financement du programme Développement des capacités communautaires et du programme Partenariats urbains afin d'avoir une meilleure idée de la manière dont les programmes sont exécutés. Les visites ont aidé les évaluateurs à obtenir des renseignements détaillés sur le fonctionnement et les répercussions des projets financés dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain ainsi que sur la fonction administrative des associations provinciales-territoriales de l'Association nationale des centres d'amitié dans les principales régions visées.

**Tableau 2 : Lieux des visites et type d'interviewé**

Région	Lieu	Type d'entrevue menée dans chaque lieu
Atlantique	St. John's	➤ Représentant de l'Association nationale des centres d'amitié dans l'association provinciale-territoriale
Colombie-Britannique	Vancouver	
Alberta	Edmonton	➤ Organismes provinciaux de gouvernance autochtone
Saskatchewan	Regina, Prince Albert	
Manitoba	Winnipeg	➤ Organismes bénéficiaires
Ontario	Ottawa	
Québec	Wendake	➤ Gouvernement provincial et administration municipale

Avant chaque visite, les évaluateurs effectuaient une analyse documentaire et des recherches sur Internet dans le but de mieux comprendre les facteurs propres à la région et l'histoire de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain dans la région.

Pour chaque lieu, les évaluateurs se rendaient auprès d'au moins deux organismes bénéficiaires et visitaient leurs installations afin d'avoir une meilleure idée du niveau de service fourni par l'organisme et du profil démographique de la clientèle, ainsi que pour déterminer si les services cadraient avec les objectifs définis dans les plans régionaux et les modalités du programme. À chaque visite, les évaluateurs examinaient également le niveau de disponibilité de services similaires chez d'autres fournisseurs de la région visée.

- *Sondage auprès des demandeurs/bénéficiaires* – Un sondage en ligne a été mené auprès d'organismes bénéficiaires d'un financement et d'organismes demandeurs ne s'étant pas vu accorder un financement afin de recueillir leurs commentaires sur leur expérience du processus de demande et leur perception de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Les évaluateurs ont obtenu les coordonnées des organismes bénéficiaires et demandeurs auprès des associations provinciales-territoriales de l'Association nationale des centres d'amitié. Le sondage a été envoyé à quelque 230 organismes ayant demandé un financement en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain en 2014-2015 ou en 2015-2016; de ce nombre, 90 (39 %) ont répondu. Les données obtenues à l'aide du sondage ont aidé à éclairer l'évaluation de la cohérence, de la transparence et de l'équité du processus de demande de financement et d'examen des propositions.

### 2.3.2 *Considérations, forces et limites de l'évaluation*

- *Considérations* – Au moment de l'évaluation, la stratégie de mesure du rendement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain n'avait pas encore été mise à jour pour tenir compte du programme consolidé et du nouveau modèle de mise en œuvre. Qui plus est, les responsables ont constaté que le système de suivi des paiements de transfert existant et le Système de gestion de l'information sur les projets de la Stratégie étaient désuets et qu'ils n'étaient pas conçus pour recueillir les données requises sur le rendement de la Stratégie consolidée pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Au moment de l'évaluation, des travaux avaient été entamés au sein d'AANC en vue de répondre aux besoins de la Stratégie en matière de collecte de données. Bien que la stratégie de mise en œuvre du programme ait été partiellement élaborée, il restait du travail à faire pour établir, approuver et instaurer les stratégies de collecte de données et fixer les cibles de base au moyen d'une planification régionale et communautaire.

- *Forces* – En vue d’accélérer l’exécution de l’évaluation, on a effectué une planification supplémentaire afin de s’assurer que l’évaluation pourrait être réalisée rapidement, ce qui a réduit la nécessité de produire un document détaillé de méthodologie. Conformément à la Politique sur les résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor, l’évaluation était axée sur la pertinence et l’efficacité et servait à s’assurer que les besoins du Ministère et de ses entités étaient comblés.
- *Limites* – La brièveté de la période visée par l’évaluation (moins de deux ans, soit depuis la consolidation de la Stratégie) limite la capacité de l’évaluation à déterminer les résultats à plus long terme de la Stratégie. Par surcroît, en raison des difficultés au sein d’AANC au chapitre des capacités et de la collecte de données, des mesures s’appliquant à un programme en particulier, comme celles définies dans la stratégie de mesure du rendement de la Stratégie, n’ont pas fait l’objet d’un suivi ou d’un rapport. En outre, la courte durée de l’évaluation a limité le nombre de méthodes d’évaluation pouvant être appliquées pour obtenir des réponses catégoriques sur la pertinence et l’efficacité de la Stratégie. En vue de surmonter cette difficulté, il a été décidé que l’évaluation serait axée sur la détermination de l’efficacité et de l’efficience du nouveau modèle de mise en œuvre et sur l’examen de l’utilité et de l’accessibilité des investissements dirigés. Les évaluateurs ont accordé une attention, une importance et des ressources accrues aux efforts visant à répondre aux trois questions clés présentées au point 2.2.

### 3. La situation des Autochtones vivant en milieu urbain

Cette partie vise à présenter un profil général des populations autochtones vivant en milieu urbain et à souligner leur situation actuelle, comparativement aux peuples non autochtones et entre elles.

#### 3.1 Profil des populations autochtones vivant en milieu urbain

Le terme « Autochtone » désigne les peuples des Inuits, des Métis et des Premières Nations qui vivent au Canada. Selon les plus récentes données de recensement, les peuples autochtones représentent environ 4 % de la population totale du Canada. Approximativement 61 % de ces personnes déclarent être membres d'une Première Nation, 32 % déclarent être des Métis, quatre pour cent déclarent être des Inuits et environ deux pour cent disent appartenir à plus d'un groupe autochtone ou à un autre groupe autochtone<sup>3</sup>.

La répartition de chaque groupe autochtone varie à l'échelle du Canada. La figure 1 ci-après présente une vue d'ensemble de la répartition générale des trois principaux groupes. Pris ensemble, la majorité des peuples autochtones vivent en Ontario et dans les quatre provinces de l'Ouest; cela dit, comme le montre la figure 2, la répartition entre les trois groupes varie au sein de chaque province.

**Figure 1 : Populations autochtones – Répartition générale au sein du Canada**

Premières Nations	Inuits	Métis
Le gouvernement fédéral fait une distinction entre les membres des Premières Nations qui sont des « Indiens inscrits », soit les personnes inscrites en vertu de la <i>Loi sur les Indiens</i> , et les « Indiens non inscrits ». Selon les plus récentes données de recensement, moins de la moitié des membres des Premières Nations qui sont « inscrits » vivent dans une réserve, et 42 % d'entre eux vivent en milieu urbain. Chez les « Indiens non inscrits », 75 % vivent en milieu urbain <sup>4</sup> .	Les Inuits du Canada vivent principalement dans les régions septentrionales des Territoires du Nord-Ouest, du Québec et du Labrador ainsi qu'au Nunavut. Ces territoires sont appelés l'« Inuit Nunangat » <sup>5</sup> . Environ 43 % vivent en milieu urbain, et 11 % dans une grande ville. Parmi les villes comptant les plus grandes populations d'Inuits se trouvent Edmonton, Montréal, Ottawa-Gatineau, Yellowknife et St. John's. <sup>6</sup>	Les Métis représentent une grande partie des Autochtones vivant en milieu urbain au Canada. La majorité des Métis du Canada résident dans un milieu urbain; environ 25 % des Métis sont concentrés dans quatre villes, soit Winnipeg, Edmonton, Vancouver et Calgary <sup>7</sup> .

<sup>3</sup> Statistique Canada. *Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*, 2013.

<sup>4</sup> Direction de la recherche stratégique d'AANC. *Données démographiques sur les Autochtones tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011* (PowerPoint), 2013. Sur Internet : [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/abo\\_demo2013\\_1370443844970\\_fra.pdf](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/abo_demo2013_1370443844970_fra.pdf)

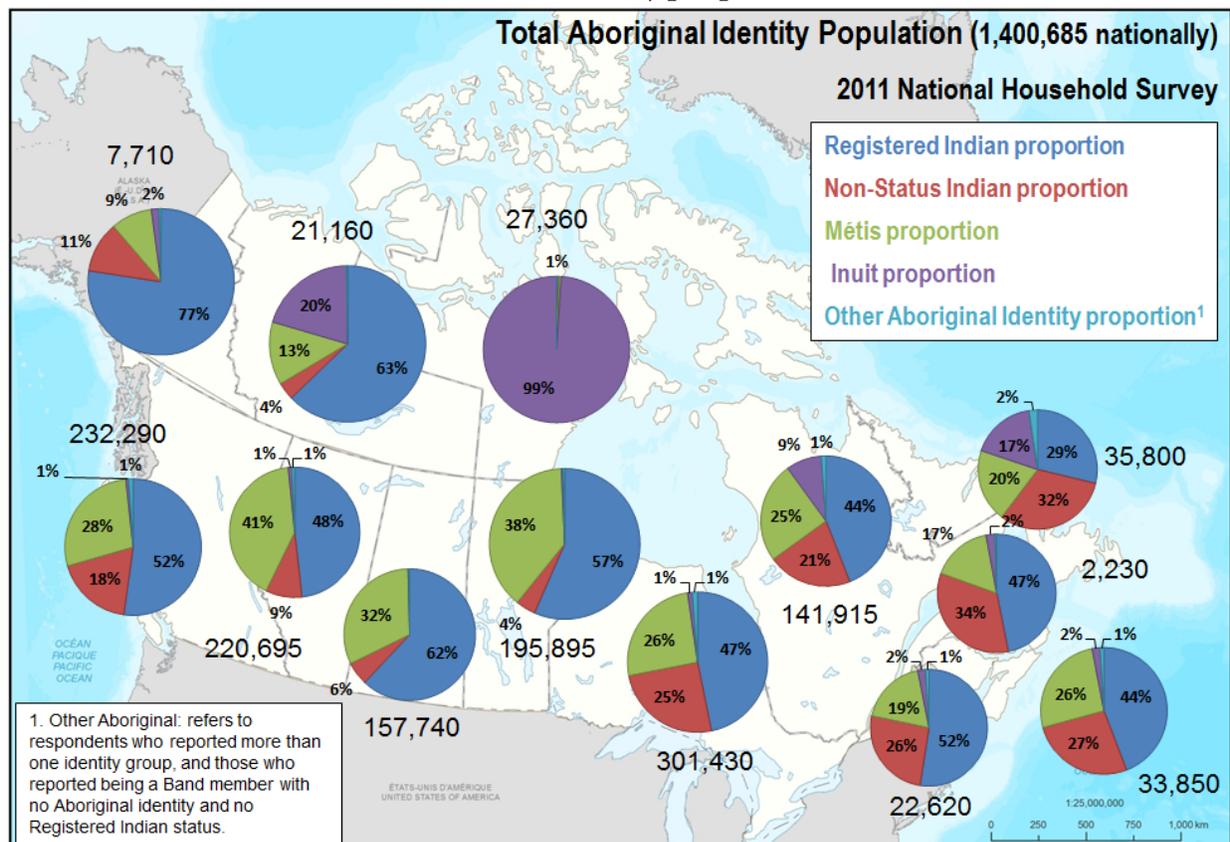
<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Statistique Canada. *Document analytique : Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*, 2011. Sur Internet : <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.pdf>

<sup>7</sup> Statistique Canada, 2013.

Plus de la moitié des personnes s'identifiant comme membres des Inuits, des Métis ou des Premières Nations résident dans une région urbaine, et la proportion d'Autochtones vivant en milieu urbain s'est accrue au fil du temps pour atteindre 56 % en 2011, l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles<sup>8</sup>. La population autochtone est plus jeune et croît plus rapidement que les populations non autochtones du Canada<sup>9</sup>.

**Figure 2 : Répartition de l'ensemble de la population autochtone selon l'identité (Métis, Inuits, Premières Nations et autres Autochtones) par province<sup>10</sup>**



### 3.2 Réalités socioéconomiques des Autochtones vivant en milieu urbain

L'augmentation de la représentation statistique des peuples autochtones dans les villes découle de nombreux facteurs. Cette hausse de la présence en milieu urbain résulte en partie de la migration vers les villes. De récentes études ont également montré que cette hausse repose principalement sur

<sup>8</sup> AANC. *Feuille d'information - Population autochtone urbaine au Canada*, 2010.

<sup>9</sup> RCAU et Association nationale des centres d'amitié. *2014 Fact Sheet – A Snapshot of the Urban Aboriginal Population*, 2014. Sur Internet : <http://naafc.ca/wp-content/uploads/2014/10/2014-Fact-Sheet-%E2%80%93-A-Snapshot-of-the-Urban-Aboriginal-Population.pdf> (en anglais seulement)

<sup>10</sup> *Données démographiques sur les Autochtones tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011*. Sources : Représentation cartographique : Ressources naturelles Canada, atlas national. Données : Statistique Canada, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*, tableaux personnalisés d'AANC. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1370438978311/1370439050610>

l'augmentation de la probabilité que les personnes vivant en milieu urbain s'identifient comme Autochtones<sup>11</sup>. Il se peut que cette situation soit partiellement attribuable à la reconnaissance accrue de l'identité autochtone au Canada et à la meilleure perception du public à l'égard des Autochtones<sup>12</sup>. Néanmoins, la population autochtone est plus mobile que la population non autochtone. Les personnes s'identifiant comme Autochtones étaient deux fois plus susceptibles que les non-Autochtones d'avoir déménagé au sein de leur collectivité. Il existe des différences entre les groupes autochtones; en moyenne, les Indiens inscrits constituent les groupes autochtones urbains vivant hors réserve les plus « mobiles », suivis des Indiens non inscrits, des Métis et des Inuits<sup>13</sup>.

Bien que de nombreux Autochtones déménagent en ville à partir d'une réserve ou d'une région rurale, bon nombre d'entre eux grandissent en milieu urbain. La plupart des Autochtones vivant dans un milieu urbain considèrent la ville comme leur chez-soi, y compris ceux qui constituent la première génération de leur famille à résider dans une ville, et ils sont aussi susceptibles que les non-Autochtones de croire qu'ils peuvent avoir une influence positive sur leur collectivité urbaine<sup>14</sup>. Au Canada, les collectivités autochtones constituent une partie importante du tissu urbain.

### **3.2.1 Résultats en matière d'éducation et d'emploi**

Les Autochtones vivant en milieu urbain affichent, en moyenne, des résultats très différents au chapitre des indicateurs relatifs à l'économie et à l'éducation par rapport aux Autochtones résidant dans une région plus petite. Comparativement aux Autochtones vivant dans une ville de moins de 100 000 habitants, les Autochtones vivant en milieu urbain sont plus susceptibles d'avoir un diplôme universitaire et d'avoir un emploi et ils ont un revenu moyen légèrement supérieur<sup>15,16</sup>. Cette situation témoigne d'un important facteur de motivation chez la première génération d'Autochtones à migrer vers un centre urbain; lorsqu'on leur a demandé pourquoi ils ont déménagé en ville, les répondants étaient tout autant susceptibles de répondre qu'ils souhaitaient se rapprocher de leur famille, fréquenter une école ou trouver un emploi<sup>17</sup>. Bien qu'il existe toujours en milieu urbain un écart entre les Autochtones et les non-Autochtones au chapitre du taux d'emploi moyen, cet écart disparaît chez les personnes ayant terminé des études postsecondaires<sup>18</sup>.

Les résultats de l'Étude sur les Autochtones vivant en milieu urbain soulignent l'importance des possibilités en matière d'éducation pour les Autochtones résidant en milieu urbain, et ce, à l'échelle du pays. Le désir de faire des études figurait parmi les plus importants facteurs pour les répondants autochtones vivant en milieu urbain, particulièrement chez les jeunes et les personnes dont le revenu moyen était moins élevé<sup>19</sup>. Les personnes et familles autochtones vivant en milieu urbain ont encore

---

<sup>11</sup> Par « mobilité ethnique », on entend les situations où des personnes et des familles modifient volontairement leur groupe d'appartenance ethnique, par exemple, dans le recensement. (Voir : AANC, 2012).

<sup>12</sup> AANC. *Population autochtone dans les villes canadiennes – Facteurs expliquant la croissance rapide*, Direction de la recherche stratégique d'AANC, 2012. Sur Internet : [http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/rs\\_re\\_pubs\\_cmapop\\_PDF\\_1353606366564\\_fra.pdf](http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/rs_re_pubs_cmapop_PDF_1353606366564_fra.pdf)

<sup>13</sup> King-Andrews, H. *The Urban Aboriginal Middle Income Group in Canada: A Demographic Profile*, Ottawa (Ontario), Amanda Parriag & Associates, 2012.

<sup>14</sup> Environics. *Urban Aboriginal Peoples Survey Final Report*, 2010. Sur Internet : <http://www.uaps.ca/> (en anglais seulement)

<sup>15</sup> Statistique Canada. *Recensement du Canada de 2006 : Tableaux thématiques*, 2008.

<sup>16</sup> AANC. *Feuille d'information - Population autochtone urbaine au Canada*, 2010.

<sup>17</sup> Environics. *Urban Aboriginal Peoples Survey Final Report*, 2010. Sur Internet : <http://www.uaps.ca/> (en anglais seulement)

<sup>18</sup> AANC. *Feuille d'information - Population autochtone urbaine au Canada*, 2010. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014298/1100100014302>

<sup>19</sup> Environics. *Urban Aboriginal Peoples Survey Final Report*, 2010. Sur Internet : <http://www.uaps.ca/> (en anglais seulement)

des difficultés à surmonter; elles sont plus susceptibles d'avoir un niveau de revenu moyen inférieur au seuil de faible revenu que les personnes et familles résidant dans une ville plus petite<sup>20</sup>.

Chez les populations autochtones vivant hors réserve, l'achèvement des études secondaires est associé à des taux d'emploi plus élevés. Au total, 71 % des Inuits ayant terminé leurs études secondaires avaient un emploi, tout comme 72 % des membres des Premières Nations et 80 % des Métis ayant terminé leurs études secondaires, comparativement aux taux d'emploi de 44 %, de 47 % et de 61 % enregistrés respectivement dans ces trois groupes chez les personnes n'ayant pas terminé leurs études secondaires<sup>21</sup>. Les obstacles à l'achèvement des études secondaires variaient parmi les trois groupes; dans le cas des membres des Premières Nations vivant hors réserve, les considérations financières constituaient le principal obstacle, particulièrement chez les hommes. D'autres personnes ont déclaré que la poursuite de leurs études n'était pas une priorité personnelle ou qu'elles manquaient de confiance pour poursuivre leurs études<sup>22</sup>.

Chez les Inuits, 66 % des décrocheuses ont affirmé que les problèmes liés à la famille et les contraintes de temps (43 %) constituaient des obstacles à la poursuite de leurs études. Parmi les raisons citées pour ne pas avoir terminé leurs études, les répondantes inuites ont mentionné la grossesse ou la nécessité de s'occuper de leurs enfants (38 %), alors que les répondants inuits ont mentionné les problèmes à l'école (22 %), la perte d'intérêt (15 %) et le désir de travailler (11 %).

### **3.2.2 Résultats en matière de santé et de bien-être**

Il existe peu de données exactes permettant de déterminer l'état de santé des Autochtones vivant en milieu urbain. Bien que des études aient été publiées sur l'état de santé général des Autochtones vivant hors réserve, il n'existe aucune analyse détaillée récente comparant l'état de santé des Autochtones vivant hors réserve dans une région rurale et l'état de santé de ceux vivant en milieu urbain.

Si l'on utilise les données sur la situation hors réserve comme une approximation, on remarque certaines tendances. Tout d'abord, les résultats de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 2012 montrent qu'environ la moitié des membres des Premières Nations vivant hors réserve ont déclaré être en bonne santé comparativement à deux tiers au sein de la population canadienne générale. Les membres des Premières Nations vivant hors réserve, particulièrement les femmes, étaient plus susceptibles d'avoir reçu un diagnostic de maladie chronique. On sait que plusieurs facteurs sociaux contribuent à l'état de santé que déclarent les membres des collectivités des Premières Nations vivant hors réserve. Parmi ces facteurs se trouvent les suivants : la consommation quotidienne de tabac; l'embonpoint; vivre dans un logement qui a besoin de réparations majeures; être sans emploi; avoir un revenu annuel qui se situe dans le tercile inférieur; vivre en situation d'insécurité alimentaire; avoir des besoins de soins de santé non comblés; et n'avoir personne sur qui compter en période de

---

<sup>20</sup> Statistique Canada. *Recensement du Canada de 2006 : Tableaux thématiques*, 2008.

<sup>21</sup> AANC, *Aperçu de l'Enquête auprès des peuples autochtones : constatations préliminaires sur les résultats en matière d'éducation et d'emploi*, 2014. Sur Internet <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1405957280544/1405957331745>

<sup>22</sup> AANC, *Enquête auprès des peuples autochtones de 2012 : Différences entre les sexes au niveau de la scolarité et de l'emploi chez les Premières Nations vivant hors réserve*, 2015. Sur Internet <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1421860565610/1421860622523>

besoin<sup>23</sup>. Plus ces déterminants sociaux sont présents, plus les résultats en matière de santé sont susceptibles d'être mauvais (mauvaise santé physique ou mentale autodéclarée, problèmes de santé chroniques).

Il existe peu de données sur l'état de santé des Métis. Les données découlant des enquêtes donnent à penser que l'espérance de vie des hommes et des femmes métis est un peu plus élevée que celle des Indiens inscrits membres d'une Première Nation, mais un peu moins élevée que celle des non-Autochtones<sup>24</sup>.

### **3.2.3 Logement**

Il est généralement entendu que le fait d'avoir un logement adéquat, abordable et convenable contribue directement à l'amélioration de la santé et du bien-être. Ces facteurs sont à leur tour liés à la capacité de participer à l'économie. On sait également qu'il existe un lien entre, d'une part, l'emploi et le niveau de scolarité et, d'autre part, la sécurité sur le plan du logement.

On estime que plus d'un tiers de la population autochtone du Canada vit dans un logement inadéquat, inabordable et inapproprié, par rapport à 18 % de la population non autochtone. Des trois groupes d'Autochtones, les Métis et les Indiens non inscrits sont plus susceptibles d'accéder à la propriété que les Indiens inscrits et les Inuits.

La plupart des études montrent que les Autochtones vivant en milieu urbain ont des conditions de vie comparativement défavorables, une situation qui influe sur les résultats socioéconomiques individuels et collectifs<sup>25</sup>. Il en ressort que l'amélioration des conditions socioéconomiques est tributaire de la disponibilité de logements abordables. De plus, comme il a été démontré que les membres des Premières Nations sont très mobiles, c'est-à-dire qu'ils déménagent de la réserve pour se rendre en ville, revenant ensuite dans la réserve, la demande en matière de logements abordables ne cessera d'augmenter.

---

<sup>23</sup> Statistique Canada. *Les déterminants sociaux de la santé des membres des Premières Nations de 15 ans et plus vivant hors réserve*, 2012, 2015. Sur Internet : <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-653-x/89-653-x2016010-fra.htm>

<sup>24</sup> Tjempkema, M. et coll. *La mortalité chez les Métis et les Indiens inscrits adultes au Canada : Étude de suivi sur 11 ans*, 2009. Sur Internet : <http://www.statcan.gc.ca/pub/82-003-x/2009004/article/11034-fra.pdf>

<sup>25</sup> Belanger et coll. *Assessing Urban Aboriginal Housing and Homelessness in Canada*, 2012. Sur Internet : <http://homelesshub.ca/resource/assessing-urban-aboriginal-housing-and-homelessness-canada> (en anglais seulement)

## **4. Conclusions de l'évaluation – Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral au chapitre des enjeux touchant les Autochtones vivant en milieu urbain**

La présente partie traite du rôle du gouvernement du Canada en ce qui concerne les enjeux touchant les Autochtones vivant en milieu urbain.

### **4.1 Harmonisation et coordination des efforts fédéraux, provinciaux et municipaux en milieu urbain**

Les études donnent à penser que les Autochtones vivant en milieu urbain sont confrontés à davantage d'obstacles à la prospérité et à l'emploi que les non-Autochtones résidant dans un milieu urbain<sup>26,27</sup>. Les données et la documentation donnent elles aussi à penser que les Autochtones vivant en milieu urbain éprouvent souvent de la difficulté à accéder à des services par l'entremise des fournisseurs de services traditionnels<sup>28</sup>. Bien qu'il existe un éventail d'organismes et d'entités participant à la prestation de services de soutien dans les régions urbaines, la participation du gouvernement fédéral est considérée comme importante. Les données recueillies à l'aide d'entrevues et de visites indiquent que les ressources fédérales sont nécessaires pour faciliter l'accès à des services et à des programmes adaptés à la culture pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

***Conclusion : Il existe un consensus quant à la nécessité que le gouvernement fédéral appuie les besoins socioéconomiques des Autochtones vivant dans un centre urbain.***

La croissance soutenue des populations autochtones en milieu urbain et l'activisme continu visant à appuyer ce groupe démographique ont élargi le champ d'application du soutien du gouvernement fédéral envers les groupes autochtones afin d'y inclure le milieu urbain. Le facteur le plus important qui contribue à la croissance des populations autochtones en milieu urbain est la mobilité ethnique, soit le phénomène par lequel des changements dans l'appartenance ethnoculturelle se produisent chez les individus et les familles. Selon les données de recensement, de 1996 à 2006, on a enregistré une forte augmentation du nombre de personnes s'identifiant comme Métis ou membre d'une Première Nation vivant hors réserve. En tout, 90 % des changements relatifs au groupe ethnoculturel déclaré concernaient les populations urbaines<sup>29</sup>. Bien qu'aucune explication définitive de l'augmentation du nombre de personnes déclarant appartenir à un groupe autochtone n'ait été avancée jusqu'à présent, il se peut que cette situation soit causée par la grande diversité ethnique

<sup>26</sup> Carli, V. *The City as a "Space of Opportunity": Urban Indigenous Experiences and Community Safety Partnerships*, 2013. Sur Internet : [http://apr.thompsonbooks.com/vols/WBUAC\\_Ch1.pdf](http://apr.thompsonbooks.com/vols/WBUAC_Ch1.pdf) (en anglais seulement)

<sup>27</sup> Findlay, et coll. *Comparaison entre les expériences vécues par les Autochtones urbains et les droits des Canadiens en ce qui a trait à la qualité de vie*, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, 2014. Sur Internet : [http://uakn.org/wp-content/uploads/2014/08/UAKN-PRC-Final-Report\\_Comparing-the-Lived-Experience-of-Urban-Aboriginal-Peoples-with-Canadian-Rights-to-Quality-of-Life\\_FINAL\\_Spring-2014.pdf](http://uakn.org/wp-content/uploads/2014/08/UAKN-PRC-Final-Report_Comparing-the-Lived-Experience-of-Urban-Aboriginal-Peoples-with-Canadian-Rights-to-Quality-of-Life_FINAL_Spring-2014.pdf) (en anglais seulement)

<sup>28</sup> Snyder, MR. *Aboriginal Peoples' Mobility and Health in Urban Canada: Traversing Ideological and Geographical Boundaries*. Université de Toronto, 2013.

<sup>29</sup> AANC. *Population autochtone dans les villes canadiennes – Facteurs expliquant la croissance rapide*, 2013. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1352402108618>

dans les villes canadiennes, la reconnaissance de leur propre identité, la meilleure perception qu'a le public des Autochtones ou les décisions juridiques prises récemment<sup>30</sup>.

Plus de la moitié de la croissance de la population autochtone urbaine entre 1996 et 2006 était attribuable à l'augmentation du nombre de Métis<sup>31</sup>. Bien que les Métis et les Indiens non inscrits constituent des groupes autochtones distincts, ils ne jouissent pas du statut conféré par la *Loi sur les Indiens* et, jusqu'en 2013, il était difficile de savoir s'ils étaient visés par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 91 énumère les matières relevant de l'« autorité législative exclusive » ou de la compétence du gouvernement fédéral, ce qui comprend, au paragraphe 24, les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens »<sup>32</sup>. En 2013, dans sa décision concernant l'affaire *Daniels et al. c. Canada*, la Cour fédérale du Canada a déclaré que les Métis et les Indiens non inscrits sont visés par le terme « Indiens » figurant au paragraphe 91(24). Cette déclaration précise que le gouvernement fédéral a compétence au regard des enjeux touchant les Métis et les Indiens non inscrits. En 2016, la Cour suprême a jugé qu'en raison de l'exclusion antérieure des Métis, « [c]es derniers [Métis et Indiens non inscrits] sont privés de programmes, de services et d'avantages non tangibles que tous les gouvernements reconnaissent comme étant nécessaires »<sup>33</sup>. La décision n'ordonne pas au gouvernement fédéral de fournir des programmes et des services aux Métis et aux Indiens non inscrits; cependant, elle appuie la position selon laquelle le gouvernement fédéral a un rôle à jouer pour ce qui est d'aider à répondre aux besoins de ces groupes, dont la majeure partie réside dans des centres urbains.

**Conclusion : La question de la responsabilité gouvernementale au chapitre de la prestation de services aux Premières Nations, aux Métis, aux Indiens non inscrits et aux Inuits vivant dans des centres urbains continue d'être un obstacle à l'accès aux programmes et aux services nécessaires.**

Les rapports de Statistique Canada montrent que les populations autochtones constituent le groupe démographique le plus mobile au Canada<sup>34</sup>. Certaines personnes quittent leur collectivité rurale ou leur réserve pour s'installer dans un centre urbain en vue d'obtenir un meilleur accès à l'éducation et au marché du travail, aux services de santé et à un logement adéquat, lesquels ne sont peut-être pas disponibles ou accessibles dans leur collectivité d'origine<sup>35</sup>. Lorsqu'ils déménagent dans un centre urbain, les Autochtones peuvent être confrontés à des obstacles importants, comme la pauvreté, les problèmes de santé physique et mentale, le racisme, le manque de logement et le manque de services adaptés à leur culture. Il arrive également que les gens éprouvent de la difficulté à passer du mode de vie rural au mode de vie urbain et qu'ils se sentent séparés de leur communauté et de leur culture<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Par « compétence », on entend la responsabilité de légiférer sur les enjeux touchant les Métis et les Indiens non inscrits.

<sup>33</sup> Jugements de la Cour suprême du Canada. *Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*. Sur Internet : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/15858/index.do>

<sup>34</sup> Statistique Canada. *Enquête auprès des peuples autochtones*, 2012.

<sup>35</sup> Graham, K. *Urban Aboriginal Governance in Canada: Paradigms and Prospects*, 1998. Sur Internet : [http://carleton.ca/3ci/wp-content/uploads/1998\\_033\\_077-089.pdf](http://carleton.ca/3ci/wp-content/uploads/1998_033_077-089.pdf) (en anglais seulement)

<sup>36</sup> Newhouse et Peters. *Literature Review on Urban Aboriginal Peoples*, 2003. Sur Internet : <http://uakn.org/wp-content/uploads/2014/08/Literature-Review-on-Urban-Aboriginal-Peoples-FINAL-Mar.-20-2013.pdf> (en anglais seulement)

L'évaluation a permis de conclure que la question de la responsabilité gouvernementale au chapitre de la prestation de services aux Autochtones vivant dans des centres urbains continue d'être un obstacle à l'accès aux programmes et aux services nécessaires. Des informateurs clés ont fait remarquer que, dans certaines provinces, les Autochtones vivant en milieu urbain ont encore de la difficulté à accéder aux services dont ils ont besoin puisque les autorités provinciales soutiennent que leurs responsabilités à l'égard de la population autochtone sur le plan des services ne sont pas fiduciaires, car ces services sont principalement du ressort du gouvernement fédéral. La mise en place d'une coordination solide entre tous les ordres de gouvernement peut améliorer la prestation des services afin que ces derniers soient accessibles aux résidents autochtones vivant hors réserve d'une manière qui favorise l'application d'une approche axée sur le client dans un contexte où les responsabilités gouvernementales ne sont pas clairement définies.

## **4.2 Coordination des efforts fédéraux, provinciaux et municipaux au chapitre de la prestation de services culturellement adaptés**

***Conclusion : L'accès lacunaire à des services culturellement adaptés constitue un obstacle à la prospérité des Autochtones vivant en milieu urbain.***

L'évaluation a révélé que certaines personnes ne sont pas à l'aise d'accéder aux programmes et aux services provinciaux et municipaux si ceux-ci ne sont pas adaptés à leur culture. Selon plusieurs informateurs clés travaillant dans le secteur des organismes sans but lucratif, le secteur des services sociaux non autochtone n'est pas bien outillé pour fournir des services qui sont adaptés aux cultures et aux valeurs autochtones. Par exemple, une organisation représentant les intérêts des Inuits dans un centre urbain a souligné le fait que la langue peut constituer un obstacle à l'accès aux services pour les nouveaux résidents inuits.

Qui plus est, la plupart des informateurs clés ont déclaré que, malgré la croissance de la sensibilisation dans les centres urbains à l'égard des enjeux touchant les Autochtones comme les droits légaux, la culture et les répercussions traumatiques des pensionnats indiens, la discrimination et le racisme continuent d'être un obstacle à la prospérité des Autochtones vivant en milieu urbain. L'Étude sur les Autochtones vivant en milieu urbain de 2011 confirme ces conclusions. L'Étude a révélé que, bien que la majorité des répondants aient été d'avis que la perception des gens à l'égard des Autochtones s'améliore, 71 % d'entre eux pensaient que les Canadiens non autochtones, de manière générale, percevaient les peuples autochtones de manière négative. Des participants à l'Étude qui ont dit avoir eu une expérience négative lorsqu'ils ont tenté d'accéder à des services destinés à la population en général, 43 % ont affirmé que cette expérience était due à la discrimination, au racisme ou à un manque d'empathie ou de compréhension culturelle. Les participants à l'Étude (membres des Premières Nations, Métis et Inuits) étaient tous d'accord sur la nécessité d'offrir des services destinés aux Autochtones<sup>37</sup>. Dans l'esprit de la réconciliation et en vue d'établir une relation de nation à nation entre l'État et les peuples autochtones, le gouvernement fédéral a déclaré, par ses communications sur la question de la réconciliation, qu'il souhaite participer activement à la lutte contre la discrimination à l'endroit des populations autochtones, y compris à l'extérieur des réserves et en milieu urbain. Afin d'améliorer l'accessibilité des programmes et des services pour les populations autochtones vivant en milieu urbain, il faut appuyer et encourager à

---

<sup>37</sup> Environics. *Urban Aboriginal Peoples Survey Final Report*, 2010. Sur Internet : [http://www.uaps.ca/wp-content/uploads/2010/03/UAPS-Main-Report\\_Dec.pdf](http://www.uaps.ca/wp-content/uploads/2010/03/UAPS-Main-Report_Dec.pdf) (en anglais seulement)

tous les niveaux de compétence du réseau de prestation de services sociaux les efforts visant à accroître la sensibilisation aux réalités culturelles.

**Recommandation n° 1 : Appuyer les efforts visant à accroître la sensibilisation aux réalités culturelles parmi les organismes de services sociaux et le réseau de prestation de services sociaux dans son ensemble, à tous les niveaux de compétence, afin de rendre les services plus accessibles.**

La documentation analysée à l'appui de l'évaluation a révélé que le déploiement d'efforts coordonnés entre divers secteurs peut donner lieu à l'amélioration de la prestation de services et à de meilleurs résultats pour les collectivités. Kania et Kremer soutiennent que pour obtenir des résultats durables lorsqu'on tente de résoudre un problème social, il doit y avoir une structure de collaboration solide entre les différents secteurs, comme le modèle collaboratif de répercussions collectives (*collaborative model of collective impact*). Par « répercussions collectives », on entend l'engagement pris par un groupe d'acteurs importants de différents secteurs à l'égard d'un objectif commun de résolution d'un problème social en particulier<sup>38</sup>. Les données préliminaires dans ce domaine donnent à penser que « des progrès plus importants pourraient être réalisés pour atténuer bon nombre des problèmes sociaux les plus graves et les plus complexes si les organismes sans but lucratif, les gouvernements, les entreprises et la population s'unissaient autour d'un objectif commun de répercussions collectives » [TRADUCTION]<sup>39</sup>. Les enjeux touchant les populations autochtones, comme la nécessité d'améliorer la situation dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation, de l'emploi et du bien-être communautaire général, sont complexes et interreliés. Une stratégie traitant des besoins sociaux de ce groupe démographique requiert une coordination accrue dans l'ensemble des organisations gouvernementales et non gouvernementales pour établir des réseaux plurigouvernementaux de prestation de services qui sont plus complets.

**Recommandation n° 2 : Créer des réseaux plurigouvernementaux, auxquels participent tous les ordres de gouvernement et des organismes clés, afin d'élargir l'offre de services coordonnés et culturellement adaptés aux peuples autochtones.**

---

<sup>38</sup> Kania, J. & Kramer, M. (2011). *Collective Impact*. *Stanford Social Innovation Review*. Hiver 2011. Sur Internet : [https://ssir.org/articles/entry/collective\\_impact](https://ssir.org/articles/entry/collective_impact) (en anglais seulement)

<sup>39</sup> Voir [https://ssir.org/articles/entry/collective\\_impact](https://ssir.org/articles/entry/collective_impact) (en anglais seulement) pour obtenir des exemples d'initiatives de répercussions collectives réussies auxquelles ont participé les gouvernements, le secteur privé et des organismes sans but lucratif.

## 5. Conclusions de l'évaluation – Pertinence de l'orientation stratégique de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain

La présente partie vise à examiner le degré de pertinence de l'orientation stratégique de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain sur la participation économique des peuples autochtones en milieu urbain.

### 5.1 Priorités des Autochtones vivant en milieu urbain

**Conclusion : L'objectif prioritaire de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, soit d'accroître la participation économique, est trop étroit. L'importance capitale qui est accordée à cet aspect entraîne l'exclusion d'autres domaines prioritaires revêtant une grande importance pour le bien-être individuel et communautaire dans les collectivités autochtones urbaines. En outre, cet objectif fait double emploi avec d'autres programmes fédéraux.**

Près de 60 % des peuples autochtones vivent en milieu urbain. Toutefois, le bien-être économique des peuples autochtones résidant dans les centres urbains est bien en deçà de celui des peuples non autochtones<sup>40</sup>. Les études de Statistique Canada montrent que les Autochtones sont beaucoup plus susceptibles d'être sans emploi et de vivre sous le seuil de la pauvreté que les non-Autochtones<sup>41</sup>. Le but de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est de réduire l'écart qui existe entre les populations autochtones et non autochtones des centres urbains du Canada au chapitre des circonstances socioéconomiques. La Stratégie cadre avec l'opinion de la Commission royale sur les peuples autochtones selon laquelle le développement économique des Autochtones constitue un élément clé du processus de restructuration de la relation entre les peuples autochtones et non autochtones au Canada.

L'objectif ultime des activités entreprises dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est que les personnes, familles et collectivités autochtones vivant en milieu urbain participeront plus pleinement à l'économie<sup>42</sup>. Selon les modalités de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, « participation à l'économie » s'entend de ce qui suit :

[...] les Autochtones ont les compétences, les connaissances et la formation nécessaires pour obtenir et conserver un emploi et y exceller dans une économie canadienne forte. Il est généralement reconnu que cette participation sera plus importante dans le cas des personnes qui ont une éducation adéquate, de bonnes compétences, des connaissances pratiques et un bon niveau d'autonomie sociale, et qui ont accès à des services et à du soutien pour atténuer les petites difficultés qui forment des obstacles, comme le transport et la garde d'enfants<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> AANC. *Données démographiques sur les Autochtones tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011*, 2013. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1370438978311/1370439050610>

<sup>41</sup> Statistique Canada. 2011.

<sup>42</sup> AANC. Modalités de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1386530682712/1386530771640>

<sup>43</sup> *Ibid.*

Cependant, presque tous les répondants à l'évaluation étaient d'avis que cet objectif était trop étroit et inflexible. Les données recueillies lors de l'évaluation donnent à penser que l'importance accordée à l'emploi et à la formation dans le cadre de la Stratégie ne tenait pas compte de la complexité et de l'interconnectivité des obstacles au bien-être socioéconomique auxquels doivent faire face les peuples autochtones en milieu urbain. Un rapport produit en 2016 par la Manitoba Association of Friendship Centres soulignait que la nouvelle mouture de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain accordait la priorité à la participation économique et écartait d'autres objectifs<sup>44</sup>. Bon nombre de répondants à l'évaluation ont mis l'accent sur l'importance des programmes culturels, particulièrement pour les jeunes autochtones, qui forment le groupe démographique affichant la croissance la plus rapide et qui se préparent à intégrer le marché du travail.

Pour être admissibles à un financement en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, les demandeurs devaient démontrer que les programmes et services étaient directement liés à l'augmentation de la participation économique des Autochtones en milieu urbain. Ainsi, toute dépense qui n'était pas directement associée à des résultats économiques, même si elle servait à répondre à des besoins réels de la collectivité, était susceptible d'être jugée non admissible. Au cours de l'exercice financier 2014-2015, la plupart des associations provinciales et territoriales ont été tenues de fournir une grande quantité de documents supplémentaires pour justifier l'attribution des fonds aux projets, car de nombreux projets financés dans le cadre de la Stratégie avaient été jugés non admissibles lorsqu'ils ont été analysés par AANC. Dans un tel contexte de financement, répondre aux besoins réels des collectivités est devenu subordonné à la recherche de fonds en vue de réaliser n'importe quel projet à l'échelle locale.

Les opinions variaient parmi les divers groupes autochtones quant à l'orientation appropriée à adopter pour les programmes en milieu urbain. Les représentants des Métis voyaient la priorité accordée à l'économie d'un meilleur œil que ceux qui servaient principalement des clients inuits ou membres d'une Première Nation. L'emploi est une priorité du Ralliement national des Métis depuis plusieurs années, comme en témoigne l'établissement de l'Accord de développement économique des Métis en 2015 entre le Ralliement national des Métis et le gouvernement du Canada. Cet accord a été signé en vue d'une collaboration continue vers l'élaboration d'une stratégie pour le développement économique des Métis. L'Accord reconnaît que le « développement économique constitue un élément important du protocole avec la Nation métisse, tant dans son processus bilatéral que dans ses discussions multilatérales avec les provinces situées à l'ouest de l'Ontario » [TRADUCTION]. Certains représentants des Métis ayant participé à l'évaluation ont confirmé cette conclusion, soulignant que les organismes dirigeants des Métis se concentrent sur le développement économique des Métis depuis très longtemps.

Les données que Statistique Canada a recueillies lors du recensement montrent également que le pourcentage de personnes participant au marché du travail et ayant obtenu un diplôme d'études postsecondaires est plus élevé chez les Métis que chez les membres des Premières Nations et les Inuits. Bien qu'il existe toujours un écart par rapport à la population non autochtone, les Métis ont le taux de participation au marché du travail (78 %) et le taux d'emploi (71,2 %) les plus élevés et le

---

<sup>44</sup> Manitoba Association of Friendship Centres. *Urban Aboriginal Strategy (UAS) – Position Paper*, 2016, p. 2.

taux de chômage le plus faible (8,6 %) au sein des populations autochtones chez les 25 à 64 ans<sup>45</sup>. Il s'agit là de facteurs qui contribuent à l'employabilité et qui pourraient faire de l'emploi une priorité communautaire pour les Métis. Par surcroît, les Métis sont moins susceptibles d'avoir migré vers un centre urbain à partir d'une collectivité autochtone rurale ou éloignée, et il est moins probable qu'ils aient besoin de services de base de transition et de soutien en matière de navigation.

***Recommandation n° 3 : Élargir l'orientation des programmes visant les Autochtones en milieu urbain afin d'y inclure des priorités communautaires allant au-delà de l'objectif étroit de la participation économique.***

## 5.2 Coordination parmi les programmes fédéraux

La Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones (SFCEA), financée par Emploi et Développement social Canada, relie les besoins des personnes et les exigences du marché du travail et offre aux Autochtones des programmes de formation ou de perfectionnement pour les aider à trouver un emploi. La SFCEA s'est vu attribuer un financement de 1,6 milliard de dollars sur cinq ans (de 2010-2011 à 2014-2015) et ne tient pas compte du statut des personnes, ses programmes et services étant offerts à tous les Autochtones où qu'ils vivent et quel que soit leur statut. Les programmes et services financés en vertu de la SFCEA comprennent, entre autres :

- le développement des compétences;
- la formation pour des emplois à forte demande;
- la recherche d'emploi;
- des programmes pour les jeunes ainsi que pour les citoyens et les Autochtones handicapés; et
- l'accès aux services de garde d'enfants<sup>46</sup>.

La SFCEA prévoit l'attribution de fonds à des organisations, appelées des signataires d'entente autochtone, qui conçoivent et offrent des programmes et des services d'emploi adaptés aux besoins de la population autochtone de leur région respective. Elle ne comprend pas l'affectation de fonds au titre de la capacité opérationnelle. La SFCEA est centrée sur trois priorités, soit le soutien du développement des compétences axé sur la demande, la promotion de partenariats avec le secteur privé et les autres ordres de gouvernement, et la mise en valeur de la responsabilisation et des résultats. Les fonds afférents à la SFCEA sont offerts dans toutes les régions (rurales, urbaines, dans les réserves, hors réserve), et des signataires d'entente sont présents dans toutes les grandes villes.

La priorité qui est accordée à la participation à l'économie dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, conjuguée à l'approche ouverte non fondée sur le statut et à l'accent qui est mis sur l'établissement de partenariats stables dans les centres urbains, s'apparente aux priorités de la SFCEA, bien qu'elle soit davantage axée sur l'employabilité que sur l'aptitude au travail. Certaines activités, comme la garde d'enfants et la préparation à l'emploi, peuvent être

---

<sup>45</sup> Isaac T. *Une question d'importance nationale et constitutionnelle : Rapport du représentant spécial de la ministre sur la réconciliation avec les Métis : droits des Métis visés à l'article 35 et arrêt Manitoba Metis Federation*, 2016. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1467641790303/1467641835266>

<sup>46</sup> Emploi et Développement social Canada. *Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones*. Sur Internet : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/autochtones/sfcea.html>

admissibles à un financement en vertu de la SFCEA et de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Bien que les signataires d'entente autochtone soient principalement des organismes des Premières Nations, l'évaluation a révélé que parmi les bénéficiaires figurent également des gouvernements métis, des associations provinciales-territoriales de centres d'amitié et d'autres organismes de prestation de services ne tenant pas compte du statut qui peuvent aussi être des bénéficiaires du financement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. En outre, l'évaluation a permis d'établir que, dans les centres urbains où des activités complémentaires sont financées à la fois par la SFCEA et la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, on entrevoit la possibilité d'un chevauchement entre ces programmes financés par le gouvernement fédéral. Selon les répondants interviewés lors de l'évaluation, il faut qu'AANC et Emploi et Développement social Canada entretiennent un dialogue continu pour veiller à ce que la SFCEA et la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain travaillent de concert d'une manière complémentaire pour aider les collectivités autochtones en milieu urbain.

## **6. Conclusions de l'évaluation – Efficacité et efficacité du modèle de mise en œuvre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain**

---

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a comme objectif de répondre aux besoins et aux priorités socioéconomiques de chaque population autochtone vivant hors réserve ou en milieu urbain, sans égard aux droits ou aux distinctions inhérents à ces populations. C'est pourquoi le modèle de mise en œuvre de la Stratégie repose sur une approche « panautochtone » s'articulant autour du principe selon lequel malgré le fait que les populations autochtones sont différentes à bien des égards, elles sont visées par des difficultés et des possibilités communes en raison de l'identité autochtone qu'elles partagent. En exécutant le programme par l'intermédiaire de l'Association nationale des centres d'amitié, un tiers sans but lucratif qui ne tient pas compte du statut, la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain cherche à mettre à profit l'expérience et l'expertise d'un réseau de services communautaire tout en s'assurant que l'inclusion demeure une priorité. La présente partie traite de l'efficacité de cette approche.

### **6.1 Pertinence du modèle de mise en œuvre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain**

Les répondants à l'évaluation ne s'entendaient pas sur la meilleure approche à adopter pour offrir des programmes et des services à divers groupes autochtones en milieu urbain. Par exemple, les répondants qui étaient des membres de l'Association nationale des centres d'amitié étaient d'avis que la prestation des services à tous les groupes autochtones devait être assurée par un tiers neutre sans but lucratif qui ne tient pas compte du statut des personnes, alors que les répondants appartenant à des organismes inuits ou métis préconisaient l'octroi d'un financement propre aux Métis ou aux Inuits. Cette question sera étudiée plus en détail ci-dessous.

***Conclusion : L'Association nationale des centres d'amitié est un leader dans le domaine de la prestation de services aux Autochtones vivant en milieu urbain. Toutefois, il se peut que son rôle à titre d'agent tiers de la mise en œuvre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain ait limité l'éventail d'organismes ayant demandé ou reçu un financement.***

Au milieu des années 1950, les centres d'amitié ont fait leur apparition afin d'aider à combler les lacunes dans la prestation de services aux Autochtones vivant hors réserve qui s'installaient ou vivaient dans un centre urbain. Ces organismes locaux qui étaient dirigés par des bénévoles et ne tenaient pas compte du statut des personnes aiguillaient les clients vers des services spécialisés, offraient des services de consultation sur des questions relatives à l'emploi, au logement, à l'éducation et à la santé, et établissaient des liens avec d'autres organismes communautaires. Au fil de la croissance de la population de membres des Premières Nations, de Métis et d'Inuits dans les centres urbains, le nombre de centres d'amitié a augmenté, et la nature de leur travail s'est élargie. Depuis les années 1970, les centres d'amitié fournissent des services d'aiguillage, des services sociaux de première ligne essentiels et des programmes culturels et travaillent sous les auspices d'associations provinciales établies et d'un organe représentatif national, soit l'Association nationale des centres d'amitié.

L'Association nationale des centres d'amitié a noué une relation unique avec le gouvernement fédéral depuis que Patrimoine canadien lui a confié l'administration du Programme des centres d'amitié autochtones en 1996. Depuis ce temps, le gouvernement fédéral continue de collaborer avec l'Association relativement à l'administration du financement du Programme en vue de soutenir le réseau de centres d'amitié et d'établir des partenariats communautaires. Les centres d'amitié sont reconnus comme un modèle à suivre au chapitre de l'établissement d'institutions efficaces visant à favoriser le développement économique de la population autochtone dans les régions urbaines<sup>47</sup>.

En 2014, lorsque la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a été remaniée, assortie d'un nouveau modèle de mise en œuvre et centrée sur l'augmentation de la participation économique des Autochtones en milieu urbain, Affaires autochtones et du Nord Canada a continué de tirer parti de sa relation avec l'Association nationale des centres d'amitié en vue de l'application de la Stratégie. Cette décision reposait sur divers facteurs, dont les suivants :

- La reconnaissance, de la part du gouvernement fédéral, que l'Association nationale des centres d'amitié est « une organisation bien établie qui joue actuellement un rôle crucial dans la prestation de programmes et services adaptés à leur culture destinés à la population croissante d'Autochtones vivant en milieu urbain »<sup>48</sup>;
- Le succès avec lequel l'Association nationale des centres d'amitié a administré et exécuté l'ancien Programme des centres d'amitié autochtones;
- En collaborant avec l'Association nationale des centres d'amitié, le gouvernement pouvait rationaliser la gestion des ressources et réduire le fardeau administratif;
- L'Association nationale des centres d'amitié et ses membres sont des organisations qui ne tiennent pas compte du statut, ce qui signifie que leurs services sont offerts à tous sans égard à l'appartenance ethnique, une situation qui pourrait aider à élargir la portée des répercussions de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain;
- Dans son évaluation générale (évaluation des risques organisationnels), AANC a désigné l'Association nationale des centres d'amitié comme un organisme à faible risque, ce qui indique que l'Association dispose des capacités nécessaires pour mettre en œuvre le programme<sup>49</sup>.

Le remaniement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain de 2014 a mis l'accent sur l'établissement de partenariats visant à optimiser l'incidence des projets et des services.

L'Association nationale des centres d'amitié et ses membres ont une expérience considérable de la conclusion de partenariats efficaces avec des agents de prestation de services, le secteur privé, les administrations municipales, les gouvernements provinciaux et d'autres ministères fédéraux.

L'Association estime que ces partenariats ont permis à ses associations provinciales-territoriales de mettre à profit le financement du gouvernement fédéral dans une proportion de huit pour un. Dans

---

<sup>47</sup> Urban Aboriginal Economic Development National Network. *Opportunities and Challenges Urban Environments Represent For Urban Aboriginal Economic Development*, 2009.

<sup>48</sup> Gouvernement du Canada. *Le gouvernement Harper investit pour les Autochtones qui vivent dans les centres urbains*, 2014.

<sup>49</sup> Depuis 2014, la désignation de l'ANCA a changé et est passée à « risque moyen » en 2015-2016 puis à « risque élevé » plus tard en 2015-2016.

un rapport de 2013, l'Association a affirmé qu'« avec le financement de 16,1 millions de dollars au titre des activités essentielles découlant du Programme des centres d'amitié autochtones, les centres d'amitié ont fourni une valeur approximative de 37 M\$ aux ministères fédéraux, de 39 M\$ aux gouvernements provinciaux-territoriaux, de 4,5 M\$ aux administrations municipales et de 4 M\$ aux organisations non gouvernementales et à d'autres organismes autochtones » [TRADUCTION]<sup>50</sup>. L'Association nationale des centres d'amitié et ses associations provinciales-territoriales ont également appuyé les activités stratégiques de planification et d'établissement de rapports menées par AANC, soit un autre élément important du remaniement de la Stratégie.

Cela dit, l'Association nationale des centres d'amitié doit toutefois composer avec des fardeaux administratifs à titre d'agent tiers de la mise en œuvre de la version remaniée de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Par exemple, l'approche en matière de prestation de services de l'Association n'est pas pleinement en phase avec la portée étroite de l'objectif principal de la Stratégie. Bien que cette approche appuie à titre prioritaire la participation économique des collectivités autochtones en milieu urbain, il ne s'agit pas du seul objectif du mouvement des centres d'amitié. L'Association nationale des centres d'amitié et ses membres appliquent une approche « intégrante » au chapitre de la prestation des services, ce qui signifie qu'ils regroupent divers programmes et services afin de répondre aux besoins psychologiques, physiques, culturels et émotionnels d'une personne. Cependant, les modalités des programmes relevant de la version remaniée de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain étaient plus restrictives en ce qui a trait à l'éventail des services, des activités et des dépenses pour lesquels un financement pouvait être obtenu. Les responsables du mouvement semblent avoir éprouvé de la difficulté à modifier de manière importante et dans les délais impartis la priorité qui était accordée aux activités de programme de longue date réalisées à l'échelle des centres d'amitié.

En vertu du modèle de mise en œuvre de la version remaniée de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, le Programme des centres d'amitié autochtones a été fusionné avec le programme Développement des capacités communautaires, et un financement comparable au financement de base était offert non seulement aux centres d'amitié, mais également à d'autres organismes ne tenant pas compte du statut indépendant du mouvement des centres d'amitié. Avant cela, dans le cadre de son rôle d'administrateur du Programme des centres d'amitié autochtones, l'Association nationale des centres d'amitié était seulement responsable du financement de son réseau de membres. Les évaluateurs ont conclu que, vu le délai approximatif de 12 semaines accordé pour préparer la mise en œuvre, le processus de transfert de la responsabilité de l'exécution des programmes associés à la Stratégie n'allouait pas aux associations provinciales-territoriales suffisamment de temps pour renforcer leur capacité administrative interne en vue de pouvoir traiter les demandes des demandeurs dans le cadre de la version remaniée de la Stratégie. Sous ce nouveau modèle de mise en œuvre, les associations provinciales-territoriales étaient entre autres chargées d'élaborer les appels de propositions, de gérer le processus de sélection et d'attribution ainsi que de répondre aux demandes de renseignements.

Qui plus est, les centres d'amitié ne jouissaient plus d'un financement de soutien garanti, et l'Association nationale des centres d'amitié devait fournir des fonds à un bassin élargi d'organismes admissibles. En vertu du nouveau modèle de mise en œuvre, l'Association, à titre de superviseur de l'administration du processus de sélection des propositions des demandeurs, lesquels étaient en plus grand nombre, a été placée dans une situation où il se pouvait que ses membres ne reçoivent pas un

---

<sup>50</sup> Manitoba Association of Friendship Centres. *Friendship Centres and the Urban Aboriginal Strategy: A Way Forward*, 2013.

financement, ce qui était susceptible de nuire à leur capacité de poursuivre leurs activités. Les représentants de certaines associations provinciales-territoriales ont fait savoir que cet état des choses minait leur capacité de maintenir des relations solides avec leurs membres. Cette situation a créé un problème, réel ou perçu, en ce qui concerne l'accessibilité du financement pour les organismes à l'intérieur et à l'extérieur du mouvement des centres d'amitié. Lors des entrevues, de nombreux organismes ne faisant pas partie du mouvement des centres d'amitié ont dit trouver que les décisions en matière de financement favorisaient les membres de l'Association nationale des centres d'amitié.

***Conclusion : L'approche employée pour appliquer la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain limite la capacité de répondre aux besoins respectifs de groupes autochtones distincts.***

Dans le but de mieux comprendre les besoins des différents groupes autochtones vivant dans les centres urbains, les évaluateurs ont interviewé des organismes représentant les intérêts respectifs des Métis et des Inuits vivant en milieu urbain, y compris le Ralliement national des Métis et les organismes provinciaux qui lui sont affiliés, de même que des organismes de prestation de services aux Inuits et de défense des droits des Inuits.

Selon ces organismes, un programme panautochtone exécuté par une tierce partie non gouvernementale qui ne tient pas compte du statut, comme dans le cas de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, n'est pas suffisamment adapté à l'identité et aux besoins distincts des Métis et des Inuits. Certains représentants des gouvernements métis ont considéré cet argument à la lumière du grand contexte politique d'aujourd'hui, soulignant qu'il est fâcheux que les gouvernements autochtones aient à présenter des demandes de financement à des agents de prestation de services, particulièrement eu égard à l'engagement du gouvernement fédéral d'établir une relation de nation à nation et de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones.

En juin 2016, AANC a publié un rapport intitulé *Une question d'importance nationale et constitutionnelle : Rapport du représentant spécial de la ministre sur la réconciliation avec les Métis : droits des Métis visés à l'article 35 et arrêt Manitoba Metis Federation*. Le rapport exhorte le Canada à travailler avec le peuple métis dans le cadre d'une relation de nation à nation. Dans le rapport, l'auteur affirme que « les Métis n'ont accès qu'à une faible proportion des ressources que le Canada réserve pour les affaires autochtones ». Il y est écrit qu'« [i]l existe un réel besoin d'analyser les programmes fédéraux représentatifs touchant les Autochtones afin de s'assurer que leurs objectifs visent expressément les Métis en tant que peuple autochtone distinct au Canada et non un groupe générique d'"Autochtones". » En outre, l'auteur recommande « que le Canada revoie ses politiques, programmes et services actuels destinés en tout ou en partie aux peuples autochtones afin de s'assurer que les Métis et leurs droits visés à l'article 35 sont considérés de manière formelle et distincte; que le Canada reconnaisse que tout nouveau programme ou service ou toute nouvelle politique destinés aux Autochtones considèrent et traitent, le cas échéant, les Métis et leurs droits visés à l'article 35 de manière distincte et équitable »<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Isaac T. *Une question d'importance nationale et constitutionnelle : Rapport du représentant spécial de la ministre sur la réconciliation avec les Métis : droits des Métis visés à l'article 35 et arrêt Manitoba Metis Federation*, 2016. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1467641790303/1467641835266>

Les Inuits doivent également être reconnus comme l'un des trois groupes autochtones distincts du Canada, groupe ayant sa propre langue, culture et histoire, comme le prévoit l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Bien qu'elle constitue le plus petit groupe sur le plan de la démographie, la population inuite vivant en milieu urbain continue de croître; environ 11 %<sup>52</sup> des Inuits résident maintenant dans une grande région urbaine, comparativement à 4 % en 2008<sup>53</sup>. Il existe toutefois un écart entre le bien-être des Inuits vivant en milieu urbain et le bien-être de la population urbaine générale et des autres groupes autochtones. Par exemple, à Montréal, les Inuits représentent 10 % de la population autochtone, mais 45 % des itinérants autochtones de la ville<sup>54</sup>.

Les organismes inuits et métis représentant leur population respective soutiennent que pour améliorer le bien-être individuel et collectif, les programmes et services fournis en milieu urbain doivent être adaptés à la culture et aux valeurs des Inuits et des Métis. Ce point de vue est généralement soutenu par la littérature spécialisée sur l'efficacité des programmes destinés aux Autochtones, laquelle a démontré que les programmes qui sont contrôlés par la communauté et fondés sur la culture permettent d'obtenir des résultats concrets et durables<sup>55,56,57</sup>.

En 2016, AANC a fait appel à l'organisme Tungasuvvingat Inuit en vue d'effectuer des consultations auprès des populations inuites vivant en milieu urbain, consultations visant à mieux comprendre les besoins de ce groupe démographique distinct. Les Inuits ayant participé à ces consultations ont dit se sentir souvent marginalisés au sein de la population autochtone de leur ville, car les services sont plus souvent fondés sur la culture des Premières Nations ou des Métis vu leur plus grand nombre au sein de la population. Les Inuits ne sont pas à l'aise d'accéder à ces services. Ils soutiennent qu'il est nécessaire que soient offerts des services destinés aux Inuits et que soit renforcée la capacité des organismes inuits. Ils estimaient également que les organisations autochtones et non autochtones existantes pourraient être améliorées grâce à une collaboration avec les représentants inuits visant à s'assurer que les services fournis sont culturellement adaptés. Il importe de souligner que, malgré le fait que les participants appuyaient l'offre de services adaptés à la culture, ceux-ci étaient d'avis que ces services devaient être fournis à tous, sans égard à leur héritage ou à leur appartenance ethnique ou culturelle.

L'évaluation a permis de constater que les organismes servant les Métis et les Inuits étaient confrontés à des obstacles au moment de demander des fonds au titre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain afin d'appuyer leur capacité opérationnelle. Comme il est mentionné dans les modalités de la Stratégie, les bénéficiaires admissibles au programme Développement des capacités communautaires sont les suivants :

---

<sup>52</sup> Statistique Canada. *Document analytique : Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits*, 2011. Sur Internet : <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.pdf>

<sup>53</sup> Place J. *La santé des Autochtones vivant en milieu urbain*, 2012.

<sup>54</sup> Kishigami, N. *Homeless Inuit in Montreal. Inuit urbains*, volume 32, numéro 1, 2008, Sur Internet : <https://www.erudit.org/revue/etudinit/2008/v32/n1/029820ar.pdf> (en anglais seulement)

<sup>55</sup> Rowley, K.G. et al. *Effectiveness of a community-directed 'healthy lifestyle' program in a remote Australian Aboriginal community. Australian and New Zealand Journal of Public Health*, volume 24, numéro 2, avril 2000. Sur Internet : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-842X.2000.tb00133.x/abstract> (en anglais seulement)

<sup>56</sup> Hunter, L.M. et al. *Aboriginal Healing: Regaining Balance and Culture. Journal of Transcultural Nursing*, numéro 17, volume 1, 2006. Sur Internet : <http://tcn.sagepub.com/content/17/1/13.short> (en anglais seulement)

<sup>57</sup> Brady, M. Culture in treatment, culture as treatment. A critical appraisal of developments in addictions programs for indigenous North Americans and Australians. *Social Science & Medicine*, volume 41, numéro 11, décembre 1995. Sur Internet : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/027795369500055C> (en anglais seulement)

Les centres d'amitié et autres organismes de prestation de services sans but lucratif aux Autochtones vivant en milieu urbain qui sont constitués en personnes morales et qui se chargent des programmes et des services offerts à ces Autochtones, et que l'on appelle couramment des organismes de prestation des services sans égard au statut, et qui sont des institutions autochtones communautaires, responsables et transparentes.

La quasi-totalité des fonds du programme Développement des capacités communautaires a été octroyée à des membres de l'Association nationale des centres d'amitié. Cette forte proportion de fonds attribués aux membres de l'Association témoignerait d'une entente, au sein du réseau, selon laquelle le nouveau financement similaire à un financement de base s'apparente au précédent financement de base. Certains organismes ne faisant pas partie du mouvement des centres d'amitié croyaient qu'ils n'avaient pas accès aux fonds puisque leurs services n'étaient pas fournis selon un modèle de prestation de services ne tenant pas compte du statut ou n'étaient pas axés sur les Autochtones vivant en milieu urbain. Par exemple, bien que la plupart des organismes servant les Métis et les Inuits offrent leurs services à tous, leur mandat est centré sur la prestation de services adaptés à leur culture distincte. Par conséquent, ces organismes ne sont pas admissibles au financement associé au programme Développement des capacités communautaires puisqu'ils ne respectent pas la condition « sans égard au statut » rattachée au financement.

Les organismes servant les Métis et les Inuits interviewés dans le cadre de l'évaluation ont également remis en question la responsabilisation de l'Association nationale des centres d'amitié à titre d'agent tiers de prestation de services en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Les personnes interviewées ont affirmé que les fonds destinés aux projets associés au programme Partenariats urbains avaient été disproportionnellement répartis entre divers groupes autochtones au profit des bénéficiaires des centres d'amitié, dont la clientèle principale a toujours été les membres des Premières Nations vivant en milieu urbain. D'après les données financières du programme, de 2014 à 2016, l'Association nationale des centres d'amitié a alloué, en tout, 30,6 millions de dollars du financement du programme Partenariats urbains au titre de projets urbains. Moins de 4 % de ces fonds ont été attribués à des organismes servant les Métis, en dépit du fait que ces derniers représentent 32 % de la population autochtone et que 44 % des Métis résident dans un grand centre urbain<sup>58</sup>. Au total, près de 520 000 \$ ont été alloués à des organismes servant les Inuits entre 2014 et 2016, ce qui correspond à moins de 2 % des fonds afférents au programme Partenariats urbains. Cela dit, il est important de souligner que les centres d'amitié comptent de nombreux membres à l'échelle du pays, soit 118. Comparativement aux centres d'amitié, peu d'organismes servant les Métis et les Inuits ont présenté une demande de financement au titre du programme Partenariats urbains, que ce soit en 2014-2015 ou en 2015-2016.

Les associations provinciales-territoriales des centres d'amitié soutiennent que l'ancien Programme des centres d'amitié autochtones profitait davantage à leurs membres que la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Par exemple, en réponse au processus de consultation mené en 2016 sur la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, la Manitoba Association of Friendship Centres a publié un exposé de position faisant état de ses préoccupations et recommandations au chapitre du remaniement de l'approche nationale s'appliquant à la prestation de services et de programmes aux peuples autochtones vivant dans des collectivités urbaines ou rurales

---

<sup>58</sup> AANC. *Données démographiques sur les Autochtones tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages*, 2013. Sur Internet : [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/abo\\_demo2013\\_1370443844970\\_fra.pdf](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/abo_demo2013_1370443844970_fra.pdf)

à l'échelle du Canada. Selon l'exposé, la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain met en place un « contexte de financement concurrentiel qui crée de la division, de la rareté et de la confusion parmi les centres d'amitié et les autres organismes autochtones urbains » [TRADUCTION]<sup>59</sup>. Les associations provinciales-territoriales militent plutôt en faveur de l'établissement d'un financement distinct destiné aux centres d'amitié qui permettrait de maintenir une capacité opérationnelle stable sur une base pluriannuelle, financement qui s'apparenterait au financement de base octroyé dans le cadre de l'ancien Programme des centres d'amitié autochtones.

Bien que l'on tente de veiller à ce que la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain ne favorise aucun groupe en particulier en appliquant cette approche panautochtone, il semble que, dans les faits, cette dernière pourrait aller à l'encontre de l'idée d'« inclusion » sur laquelle est fondé le modèle de mise en œuvre de la Stratégie.

***Recommandation n° 4 : Élargir le réseau d'entités admissibles à un financement à l'appui des populations autochtones vivant en milieu urbain, tout en assurant une utilisation coordonnée des ressources et en limitant le chevauchement à cet égard.***

## **6.2 Processus de demande des programmes de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain**

L'Association nationale des centres d'amitié et les associations provinciales-territoriales dans chaque région sont chargées de mettre les formulaires de demande pour le programme Développement des capacités communautaires et le programme Partenariats urbains à la disposition des demandeurs potentiels ainsi que d'apporter leur soutien aux demandeurs en ce qui a trait à l'élaboration et à la soumission des demandes. Les associations provinciales-territoriales sont également chargées d'établir un processus indépendant de sélection pour chaque programme, d'aviser les demandeurs de la décision rendue à l'égard de leur demande, que cette dernière ait été refusée ou non, et de transmettre les fonds aux demandeurs retenus.

En vue d'évaluer l'accessibilité, la faisabilité et la transparence des processus de demande de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, l'équipe d'évaluation a mis au point un sondage destiné aux organismes ayant présenté une demande de financement au titre du programme Développement des capacités communautaires ou du programme Partenariats urbains en 2014-2015 et en 2015-2016. Le sondage a été envoyé à 230 demandeurs; de ce nombre, 90 (39 %) ont répondu. Le tableau 3 présente la proportion de répondants par type d'organisme.

---

<sup>59</sup> Manitoba Association of Friendship Centres. *Urban Aboriginal Strategy (UAS) – Position Paper*, 2016, p. 2.

**Tableau 3 : Proportion de répondants par type d'organisme**

Type d'organisme	Nombre de répondants	Pourcentage de répondants
Centre d'amitié	37	41 %
Organisme communautaire, entreprise ou fournisseur de services autochtone	30	33,3 %
Organisation représentative ou organisme de gouvernance national	1	1,1 %
Organisation représentative ou organisme de gouvernance provincial ou territorial	1	1,1 %
Organisme communautaire, entreprise ou fournisseur de services non autochtone	8	9 %
Autre	13	14,5 %
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100 %</b>

Les questions du sondage portaient sur l'expérience des demandeurs tout au long du processus de demande relatif à l'un des programmes ou aux deux programmes associés à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, notamment en ce qui a trait à l'accès aux demandes de propositions, à l'élaboration et à la soumission de propositions, à l'appui à la prestation et à l'obtention des résultats et de commentaires. Le sondage consistait principalement en des questions à choix fondées sur l'échelle de Likert qui visaient à déterminer la mesure dans laquelle les demandeurs étaient d'accord avec les affirmations présentées relatives à l'accessibilité, à la faisabilité et à la transparence du processus de demande. Comme le processus de demande associé à chaque programme relevant de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est différent, le sondage contenait des questions distinctes pour chaque processus. Des 90 répondants, 78 ont répondu aux questions portant sur le programme Partenariats urbains; toutefois, seulement 59 répondants ont répondu à toutes les questions, les autres ayant omis de répondre à quelques-unes d'entre elles. En tout, 38 répondants ont répondu aux questions portant sur le programme Développement des capacités communautaires. Les données provenant du sondage ont été confirmées à l'aide des résultats des entrevues avec les informateurs clés. Les divergences dans les réponses selon le type d'organisme sont soulignées.

***Conclusion : Le processus de demande est clair et accessible; toutefois, les organismes ont éprouvé de la difficulté à satisfaire à l'ensemble des exigences du processus dans le délai imparti.***

Le sondage a révélé que la majorité des répondants étaient d'avis que l'appel de propositions et les critères relatifs à la demande pour le programme Développement des capacités communautaires et le programme Partenariats urbains étaient faciles à trouver sur Internet, que les critères relatifs à la demande étaient faciles à comprendre et que la méthode de présentation de demande était conviviale. Toutefois, 59 % des répondants pour le programme Partenariats urbains ont indiqué qu'ils étaient « en désaccord » ou « fortement en désaccord » avec la déclaration selon laquelle ils disposaient d'un délai adéquat pour présenter leur demande. Environ 50 % des répondants ont fait savoir qu'ils ont eu besoin de plus de neuf jours pour préparer leur demande pour l'un ou l'autre des programmes, comme le montrent les tableaux ci-dessous.

**Tableau 4 : Nombre de jours nécessaires pour préparer une demande relative au programme Partenariats urbains**

Nombre de jours nécessaires pour préparer une demande relative au programme Partenariats urbains	Nombre de répondants au sondage	Pourcentage de répondants au sondage
1 ou 2 jours	5	8 %
De 3 à 5 jours	19	30 %
De 6 à 8 jours	10	16 %
9 ou 10 jours	15	24 %
Plus de 10 jours	14	22 %
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>100 %</b>

**Tableau 5 : Nombre de jours nécessaires pour préparer une demande relative au programme Développement des capacités communautaires**

Nombre de jours nécessaires pour préparer une demande relative au programme Développement des capacités communautaires	Nombre de répondants au sondage	Pourcentage de répondants au sondage
1 ou 2 jours	3	8 %
De 3 à 5 jours	10	26 %
De 6 à 8 jours	6	16 %
9 ou 10 jours	10	26 %
Plus de 10 jours	9	24 %
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>100 %</b>

Quelques-unes des associations provinciales-territoriales interviewées étaient d’avis que la quantité d’information requise pour préparer une demande relative au programme Partenariats urbains était disproportionnée par rapport à la courte durée de chaque projet (un an) et que ce processus était particulièrement lourd pour les petits organismes disposant de ressources administratives limitées. Selon certains organismes ayant présenté une demande, le niveau d’effort et le volume de documentation requis, surtout en ce qui touche la nécessité d’avoir noué des partenariats stables, ont donné lieu à l’exclusion d’organismes qui avaient proposé des projets intéressants, mais qui ne jouissaient pas encore d’autant de partenariats communautaires et de capacités administratives que les organismes de plus grande taille et les centres d’amitié bien implantés. Les associations provinciales-territoriales abondaient dans le même sens, soulignant que les centres d’amitié tendaient à disposer d’une plus grande capacité à préparer et à soumettre rapidement des propositions solides, ce qui leur donnait une longueur d’avance quant à l’obtention d’un financement au titre du programme Partenariats urbains.

La plupart des demandeurs qui ont répondu au sondage ont trouvé le processus de demande de financement raisonnablement simple. Cependant, divers répondants estimaient que le processus de communication d’information sur le cycle de financement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain pourrait être amélioré. Certains répondants et informateurs clés ont dit ne pas avoir été avisés du lancement de l’appel de propositions et des échéances. Ces organismes ont mentionné que la seule raison pour laquelle ils ont pu participer à ces processus est qu’une tierce partie les a avisés de l’échéance. Ainsi, ils ont dû composer avec des délais serrés pour présenter leur demande. De plus, les répondants au sondage ont signalé que cette situation avait nui à leur capacité

d'accéder à un soutien. Tous les organismes qui ont abondé en ce sens, sauf un, n'étaient pas affiliés au mouvement des centres d'amitié, ce qui donne à penser que les centres d'amitié jouissent peut-être d'un avantage en ce qui a trait à la demande d'un financement en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain en raison de leur proximité avec les administrateurs de la Stratégie et de leur meilleure connaissance de celle-ci.

**Recommandation n° 5 : Appliquer une stratégie de communication à plusieurs volets afin de voir à ce qu'un grand éventail d'organismes admissibles connaisse la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et à ce que ces organismes en tirent parti.**

***Conclusion : Les associations provinciales-territoriales ont fourni un soutien rapide et adéquat aux organismes présentant une demande de financement en vertu du programme Partenariats urbains.***

Les résultats du sondage semblent indiquer que les demandeurs étaient généralement satisfaits du soutien qu'ils ont reçu pour présenter leur demande. Dans l'ensemble, 57 % des répondants pour le programme Partenariats urbains et 60 % des répondants pour le programme Développement des capacités communautaires étaient « en accord » ou « fortement en accord » avec la déclaration selon laquelle, de manière générale, leur organisme était satisfait du soutien qu'il avait reçu. Parmi les types les plus courants de soutien reçu des associations provinciales-territoriales, relativement au processus de demande de chacun des deux programmes, se trouvaient un numéro de téléphone à composer pour recevoir de l'aide, des lignes directrices pour aider à remplir les documents de demande et des éclaircissements sur les critères relatifs à la demande. Dans le cas des deux processus de demande, la majorité des répondants ont fait savoir que les commentaires qu'ils ont reçus étaient utiles, que les responsables ont pleinement répondu à leurs questions et à leurs préoccupations et que le soutien était fourni rapidement.

***Conclusion : Les décisions en matière de financement prises par les arbitres provinciaux-territoriaux relativement aux deux programmes étaient parfois remises en question.***

Les données montrent que des efforts ont été déployés pour assurer la transparence du processus de demande. La majeure partie des demandeurs ont été avisés avant la date d'échéance de la manière dont leur demande serait évaluée. Toutefois, les demandeurs non retenus n'ont pas tous pu savoir la raison pour laquelle leur demande a été refusée. Près d'un tiers (30 %) des répondants pour le programme Partenariats urbains dont la demande de financement a été rejetée ont fait savoir qu'on ne leur avait pas indiqué pourquoi leur demande avait été refusée. En tout, 80 % des répondants pour le programme Partenariats urbains et le programme Développement des capacités communautaires ont dit ne pas s'être vu offrir l'occasion de passer en revue l'évaluation de leur demande. N'ayant pu prendre connaissance de l'échelle de notation appliquée à leur demande et n'ayant pu obtenir de l'information sur les raisons derrière la décision, les demandeurs n'ont pas pu apprendre de leurs erreurs en vue de présenter des demandes plus attrayantes à l'avenir.

Divers répondants au sondage ont formulé des recommandations quant à la manière d'améliorer les processus de demande des programmes de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Comme la principale raison derrière le rejet des demandes relatives au programme Partenariats urbains était le fait que les projets proposés n'étaient pas clairement liés à l'objectif de l'augmentation

de la participation économique prévu dans la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, les répondants ont demandé l'élargissement de l'éventail de possibilités de financement offertes dans le cadre du programme Partenariats urbains. Ils ont exprimé les opinions suivantes :

- Le financement lié à la Stratégie devrait être pluriannuel;
- Les nouveaux organismes devraient bénéficier d'une marge de manœuvre pour établir leur réseau de partenaires. (À l'heure actuelle, les organismes doivent démontrer l'existence de partenariats solides établis avant la présentation de leur soumission);
- Les projets réussis devraient être renouvelés à titre prioritaire ou se voir accorder un financement continu afin qu'ils puissent prendre de l'expansion et avoir une incidence positive soutenue sur les collectivités;
- Le délai imparti pour présenter une demande devrait être prolongé;
- Le processus de demande devrait débiter vers la fin de l'automne, suffisamment avant le début de l'année de financement. Cette façon de faire allouerait aux demandeurs un délai adéquat pour préparer leur demande et recevoir du soutien et allongerait le processus d'évaluation des demandes de sorte que les demandeurs pourraient passer en revue leur évaluation et mettre en branle une procédure d'appel s'ils ne sont pas satisfaits des résultats de l'évaluation. La prolongation de ce processus donnerait lieu à l'amélioration de la communication entre les associations provinciales-territoriales et les organismes présentant des demandes en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, ce qui aiderait à renforcer ces relations et à faire connaître le financement offert en vertu de la Stratégie;
- Les critères d'admissibilité devraient être clarifiés, particulièrement la définition d'un « organisme de prestation des services sans égard au statut » aux fins du financement afférent au programme Développement des capacités communautaires.

### **6.3 Modèle de financement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain**

Le modèle de financement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain tente d'accroître l'efficacité, de réduire le chevauchement et de favoriser la collaboration en rationalisant l'application de la Stratégie et en établissant un partenariat avec l'Association nationale des centres d'amitié en ce qui concerne le versement des fonds associés aux programmes. Cette approche cadre avec les principes des répercussions collectives, intégrant le secteur public et le secteur sans but lucratif en vue de fournir des programmes et des services à l'échelle locale. En vertu de ce modèle, il est attendu que l'Association nationale des centres d'amitié serve de partenaire stable qui compte des employés dédiés directement liés aux enjeux touchant les Autochtones sur le terrain et qui est en mesure d'assurer la gestion de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain au moyen d'une médiation continue, d'outils technologiques, d'une collecte de données et de rapports sur les résultats.

L'évaluation a révélé trois principaux problèmes qui ont limité l'incidence attendue du financement lié à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Les voici :

- 1) Un manque de compréhension commune entre AANC et l'Association nationale des centres d'amitié au sujet des dépenses admissibles et des exigences en matière d'établissement de

rapports, donnant lieu à des retards dans le financement au détriment des agents de prestation de services bénéficiaires dans les collectivités urbaines;

- 2) Les limites de la formule de financement de l'Association nationale des centres d'amitié;
- 3) Les limites du financement pour une période d'un an en vertu des modalités de l'entente de financement.

***Conclusion : L'Association nationale des centres d'amitié et AANC ne s'entendent pas sur ce qui constitue une dépense admissible aux termes des modalités de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.***

Les entrevues et la documentation ont révélé un manque d'accord entre AANC et l'Association nationale des centres d'amitié au sujet des dépenses admissibles et des exigences en matière d'établissement de rapports, telles qu'elles sont énoncées dans les modalités de l'accord de contribution relatif à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Au final, cette situation a retardé la distribution des fonds.

En 2014-2015 et en 2015-2016, l'Association nationale des centres d'amitié n'a pas entièrement répondu aux attentes en matière d'établissement de rapports définies dans les modalités de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Il a été déterminé que l'Association n'avait pas fourni à AANC un relevé suffisamment précis de ses dépenses, notamment en ce qui a trait aux dépenses afférentes à l'administration du programme Partenariats urbains et du programme Développement des capacités communautaires. Par conséquent, AANC éprouvait de la difficulté à s'assurer qu'une diligence raisonnable et une transparence publique adéquates avaient été appliquées dans les délais fixés dans l'entente de financement.

Les écarts dans la capacité de production de rapports des organismes bénéficiaires d'un financement dans le cadre du programme Partenariats urbains et du programme Développement des capacités communautaires ont également contribué à l'irrégularité de la qualité des rapports sur les résultats des programmes. Selon certaines associations provinciales-territoriales, il était particulièrement difficile pour les petits organismes sans but lucratif de satisfaire aux exigences des programmes en matière d'établissement de rapports.

Par surcroît, il existait une certaine confusion parmi les associations provinciales-territoriales concernant le rôle que jouent les plans stratégiques régionaux et communautaires dans la prise des décisions sur le financement. L'entente de financement stipule que les décisions en matière de financement relatives au programme Partenariats urbains et au programme Développement des capacités communautaires doivent reposer sur des plans stratégiques communautaires et des plans stratégiques régionaux. Toutefois, un projet ne peut pas être déclaré non admissible s'il ne cadre pas avec un plan, ce qui donne à penser que les plans ne peuvent pas être utilisés comme des critères pour l'évaluation des demandes. Pendant les entrevues, les associations provinciales-territoriales se demandaient comment elles étaient censées se servir des plans pour orienter les décisions en matière de financement ayant trait aux projets proposés pour le programme Partenariats urbains sans tenir compte de la concordance avec les plans à titre de condition d'admissibilité, particulièrement à la lumière du financement limité pour les projets. Qui plus est, en 2014-2015, les plans régionaux et communautaires étaient toujours en cours d'élaboration, les associations provinciales-territoriales ne pouvaient donc pas s'en servir pour orienter leurs décisions sur le plan du financement. Bien qu'il ait été convenu par l'Association nationale des centres d'amitié et AANC que les plans ne seraient prêts

qu'à la deuxième année de la version remaniée de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (2015-2016), certaines associations provinciales-territoriales ont eu de la difficulté à élaborer des critères d'évaluation des demandes qui étaient solides avec les ressources limitées dont elles disposaient au cours de la première année de mise en œuvre (2014-2015).

Le défaut de résoudre les problèmes en matière de production de rapports entre AANC et l'Association nationale des centres d'amitié a retardé le lancement du cycle de financement pour 2016-2017. Dans le cas des bénéficiaires du programme Développement des capacités communautaires, cela signifie que ces organismes n'ont pas reçu un soutien relativement à leur financement au chapitre de la capacité opérationnelle avant le deuxième trimestre de l'exercice financier. Par conséquent, divers organismes ont connu des difficultés financières, et certains ont dû recourir à des mises à pied et à une réduction des programmes et des activités. Les retards sur le plan du financement ont également nui de manière considérable à la capacité des organismes bénéficiaires en ce qui touche la planification organisationnelle annuelle. Les représentants de certains organismes interviewés dans le cadre de l'évaluation ont indiqué que cette situation leur a causé de l'incertitude et du stress et a ainsi nui à leurs services et au bien-être des employés.

Les représentants d'AANC et de l'Association nationale des centres d'amitié conviennent qu'une explication et une clarification des modalités aideraient à réduire le risque d'erreur d'interprétation à l'avenir.

***Conclusion : La formule de financement de l'Association nationale des centres d'amitié pour la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain comprend certains facteurs qui ne tiennent pas entièrement compte de la diversité des organismes admissibles à un financement.***

L'Association nationale des centres d'amitié délègue la majeure partie de l'administration du programme Partenariats urbains et du programme Développement des capacités communautaires à ses associations provinciales-territoriales. Chaque association jouit d'un niveau de financement différent en fonction de divers facteurs, notamment le nombre de centres d'amitié, le niveau de financement antérieur et la population autochtone. Bien que les programmes de la Stratégie soient accessibles à d'autres fournisseurs de services autochtones, cette formule de financement ne semble pas tenir compte du nombre d'organismes autochtones non affiliés au mouvement des centres d'amitié dans chaque province et territoire; il se pourrait donc que moins de fonds soient disponibles dans les provinces où il y a moins de centres d'amitié, mais un grand nombre d'autres fournisseurs de services autochtones. Par exemple, le mouvement des centres d'amitié est peu présent dans le Nord, et cette formule de financement ne prend pas en compte les coûts accrus et les difficultés associés à la prestation de services dans les régions nordiques.

***Conclusion : Le modèle de financement d'un an semble constituer un lourd fardeau pour les organismes de prestation de services et il fait en sorte que la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain ne permet que de fournir une aide à court terme sur une base individuelle plutôt que d'entraîner des répercussions à long terme pour les familles et les collectivités.***

Le programme Partenariats urbains et le programme Développement des capacités communautaires ont généralement été exécutés sur une base annuelle pour les organismes ayant demandé un

financement en vertu de l'un des programmes ou des deux programmes. Comme il a été mentionné ci-dessus, les processus de demande et d'établissement de rapports de ces deux programmes ont souvent été décrits comme longs et lourds et comme favorisant potentiellement les organismes disposant d'une grande capacité administrative. Les organismes demandeurs ont fait savoir que, comme le processus de financement est annuel, ils doivent consacrer beaucoup de temps à l'obtention des fonds et à la production de rapports sur les fonds engagés, ce qui limite le temps dont ils disposent pour réaliser les activités prévues dans leur proposition. Cette situation s'appliquait particulièrement aux organismes bénéficiaires du programme Partenariats urbains, qui doivent démontrer les résultats des projets, y compris l'établissement de nouveaux partenariats, avant la fin de l'année visée par le financement.

Dans les entrevues et le sondage, les organismes bénéficiaires du programme Partenariats urbains déploraient le fait que le financement de projet d'une durée d'un an n'aidait pas leur collectivité à obtenir des résultats stables à long terme. Bon nombre d'entre eux ont indiqué que, vu l'incertitude inhérente à un financement d'un an, ils ne sont pas en mesure de planifier efficacement leurs programmes et leurs ressources pour l'année en question ou les années suivantes. Cette situation peut particulièrement entraver leur capacité de gérer leur personnel. Cette capacité de planifier et de mettre en œuvre des projets est d'autant plus restreinte lorsque le financement est retardé, comme ce fut le cas pour l'exercice financier 2016-2017. Qui plus est, aux termes des modalités du programme Partenariats urbains, ce financement ne peut servir à soutenir les activités courantes de l'organisme ni les initiatives ou programmes réussis pour lesquels des fonds ont déjà été accordés. Selon leur compréhension des conditions de financement, les interviewés ont indiqué que ce dernier ne doit pas être utilisé pour financer des activités de projet s'échelonnant sur des années consécutives, mais que de nouveaux fonds seraient octroyés pour de nouvelles initiatives. Ainsi, de nombreux organismes n'ont pas pu demander un nouveau financement pour assurer la continuité de projets couronnés de succès. Bien que l'un des objectifs de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain soit d'établir des partenariats pour tirer parti des ressources en vue du financement continu des projets fructueux, les organismes interviewés ont éprouvé d'extrêmes difficultés à établir des partenariats financiers stables au cours d'une période d'un an ou moins.

Les provinces et les municipalités interviewées abondaient dans le même sens. Comme les représentants d'une province l'ont mentionné, « le financement versé au titre de ces projets d'un an est insuffisant. Des organismes communautaires sans but lucratif ne peuvent livrer des résultats en un an ou deux. Un financement pluriannuel leur permettrait de jouir d'une stabilité et de disposer d'une bonne capacité de planification. » [TRADUCTION]

Les enjeux touchant les Autochtones vivant en milieu urbain sont souvent complexes et multidimensionnels. Il est difficile de provoquer des répercussions concrètes et durables avec un projet d'un an. Il faudrait mettre en place un modèle de financement qui prévoit des contrôles et des pratiques de surveillance solides de même que des cycles de financement pluriannuels pour favoriser les solutions à plus long terme.

**Recommandation n° 6 : Implanter un modèle de financement qui prévoit des pratiques de surveillance solides et qui permet le renouvellement du financement au-delà d'un an dans le cas des projets pour lesquels les résultats prévus ont été atteints.**

## **7. Conclusions de l'évaluation – Premières répercussions de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain**

---

La présente partie porte sur la mesure dans laquelle le financement de programme de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a contribué à l'atteinte des résultats escomptés des programmes associés à la Stratégie et de l'objectif ultime de cette dernière, soit d'accroître la participation économique des Autochtones vivant en milieu urbain. Cette partie est divisée selon les trois volets de financement de la Stratégie : 1) le programme Développement des capacités communautaires; 2) le programme Partenariats urbains; et 3) la planification stratégique régionale et communautaire. Comme l'évaluation est axée sur l'état de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain depuis son remaniement en 2014, les répercussions mentionnées ci-après sont préliminaires et sont perçues comme des étapes vers l'atteinte des résultats escomptés. La principale limite de l'analyse présentée dans cette partie est le fait qu'en raison des difficultés au chapitre des capacités internes et de la collecte de données ainsi que du manque de rapports détaillés de la part de l'Association nationale des centres d'amitié, des mesures s'appliquant à un programme en particulier, comme celles définies dans la stratégie de mesure du rendement de la Stratégie, n'ont pas fait l'objet d'un suivi ou d'un rapport.

### **7.1 Programme Développement des capacités communautaires**

Lorsque la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a été remaniée en 2014, le programme Développement des capacités communautaires a remplacé le Programme des centres d'amitié autochtones à titre de fournisseur de fonds en matière de capacité opérationnelle aux centres d'amitié et il a rendu le programme accessible à d'autres fournisseurs de services autochtones urbains ne tenant pas compte du statut des personnes. Le programme a comme objectif de mettre en place une base stable à partir de laquelle on peut fournir des programmes et des services qui accroissent la participation économique des Autochtones vivant en milieu urbain et qui attirent d'autres investissements.

***Conclusion : Le niveau du financement octroyé aux centres d'amitié est demeuré relativement similaire à celui enregistré avant la consolidation de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, ce qui semble indiquer une capacité comparable à avoir une incidence sur les initiatives et projets en milieu urbain. Le financement fourni à des organismes à l'extérieur du réseau s'est élevé à environ 10 %.***

En 2014-2015 et en 2015-2016, des 23 millions de dollars versés au titre du programme Développement des capacités communautaires, 19 millions ont été fournis à des organismes autochtones en milieu urbain par l'Association nationale des centres d'amitié. Le solde des fonds a été conservé par l'Association et ses associations provinciales-territoriales afin d'assumer les coûts afférents à l'administration de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Au total, 126 organismes ont reçu un financement dans le cadre du programme. De ces fonds, 93 % (17,7 millions de dollars) ont été versés à des centres d'amitié. Dans l'ensemble, les centres d'amitié ont maintenu un niveau de soutien en matière de capacité opérationnelle semblable à celui dont ils jouissaient avant la consolidation de la Stratégie, soit 16 millions de dollars. Des 19 millions de

dollars, 1,4 million a été attribué à d'autres organismes autochtones. Les données examinées indiquent que les organismes ayant reçu un financement en vertu du programme Développement des capacités communautaires ont été à même de tirer parti de ces fonds pour obtenir des revenus additionnels. Selon l'information communiquée par l'Association nationale des centres d'amitié, en 2014-2015, le montant de 19 millions de dollars alloué par l'entremise du programme a permis aux organismes bénéficiaires de lever 94,4 millions de dollars en investissements supplémentaires et permis à des services d'être fournis à quelque 683 000 personnes. En général, les interviewés ont affirmé clairement que sans les investissements fédéraux, il ne serait pas possible de mobiliser des fonds.

Comme il a été mentionné ci-dessus, le financement relatif au programme Développement des capacités communautaires est destiné aux organismes qui ne tiennent pas compte du statut des personnes, à l'exception des organismes visant une culture en particulier. Toutefois, bon nombre de ces organismes ont soutenu que, bien que leurs programmes et services soient fondés sur des cultures ou des valeurs spécifiques, ils sont offerts à toute personne ayant besoin d'aide, sans égard à l'appartenance culturelle. Dans les modalités du programme, les « organismes de prestation des services sans égard au statut » sont simplement décrits comme des organismes « de prestation de services sans but lucratif aux Autochtones vivant en milieu urbain [...] qui se chargent des programmes et des services offerts à ces Autochtones », et rien n'indique que l'orientation culturelle des programmes et des services doit être de nature générale. Par conséquent, aux termes des modalités de la Stratégie, tant qu'un organisme démontre qu'il sert tous les peuples autochtones vivant en milieu urbain, il devrait pouvoir accéder au financement du programme Développement des capacités communautaires en vue de stabiliser et de développer sa capacité opérationnelle. Il s'agit d'une bonne occasion d'améliorer la transparence dans le cadre de la Stratégie en établissant clairement les organismes admissibles au programme et en définissant ce qui constitue un « organisme de prestation des services sans égard au statut ».

La confusion persiste chez les centres d'amitié et les bénéficiaires du programme Développement des capacités communautaires quant à la définition de « financement comparable au financement de base ». La plupart des informateurs clés n'ont pas été en mesure de décrire la différence entre le financement de base qu'ils recevaient dans le cadre de l'ancien Programme des centres d'amitié autochtones et le « financement comparable au financement de base » mentionné dans les modalités de la Stratégie. La principale différence semble être l'augmentation des limites au chapitre des dépenses admissibles et la nécessité de demander un financement sur une base annuelle. Comme il a été indiqué ci-dessus, le modèle de financement sur une période d'un an du programme Développement des capacités communautaires a créé de l'incertitude et a nui à la capacité des organismes en matière de planification opérationnelle.

**Recommandation n° 7 : Assurer l'équité et la transparence des allocations de fonds en clarifiant les modalités afin d'y inclure une définition détaillée des bénéficiaires et des dépenses admissibles.**

## **7.2 Programme Partenariats urbains**

### *7.2.1 Composantes du projet*

Le programme Partenariats urbains comporte deux composantes : un financement pour les projets

qui est fondé sur les propositions soumises (20 millions de dollars) et la planification régionale (10 millions de dollars). Les fonds destinés aux projets sont versés par l'Association nationale des centres d'amitié, laquelle délègue l'administration des fonds à ses associations provinciales-territoriales.

***Conclusion : Le programme Partenariats urbains continue d'être axé sur les projets menés par le mouvement des centres d'amitié tandis que la demande provenant de l'extérieur du mouvement est forte.***

Selon les rapports finaux de l'Association nationale des centres d'amitié, 150 organismes se sont vu accorder un financement en vertu du programme Partenariats urbains en 2014-2015 et en 2015-2016. En ce qui a trait à l'attribution du financement, lors de ces deux années, environ 44 % des demandeurs pour le programme Partenariats urbains étaient des centres d'amitié, et les autres étaient des organismes à l'extérieur du mouvement de l'Association nationale des centres d'amitié. Toutefois, au chapitre des fonds versés à des projets, les centres d'amitié se sont vu allouer une plus grande proportion des fonds afférents au programme Partenariats urbains, soit environ 57 %. Ces chiffres semblent dénoter la poursuite de la tendance vers le financement des centres d'amitié, bien que les données montrent que la proportion de fonds affectés aux centres d'amitié au titre des projets a diminué de 2014-2015 à 2015-2016, passant d'environ 61 % à 53 %<sup>60</sup>. Les associations provinciales-territoriales des centres d'amitié, qui encadrent la sélection des propositions de projet, attribuent ce changement au fait que la version remaniée de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est davantage connue chez les autres organismes autochtones en milieu urbain ainsi qu'à l'amélioration des propositions de projet reçues d'organismes à l'extérieur du réseau des centres d'amitié.

Le financement destiné aux projets du programme Partenariats urbains, tel qu'il est défini par l'Association nationale des centres d'amitié, est axé sur trois domaines prioritaires, soit les jeunes, l'innovation et les entreprises sociales. Les bénéficiaires potentiels doivent présenter une demande aux associations provinciales-territoriales en vue d'obtenir un financement lié à l'un de ces trois volets. La répartition du financement entre chaque volet en 2014-2015 et en 2015-2016 est présentée dans le tableau suivant :

**Tableau 6 : Répartition du financement destiné aux projets du programme Partenariats urbains par volet<sup>61</sup>**

Volet de financement pour le programme Partenariats urbains	2014-2015 (\$) <sup>62</sup>	2015-2016 (\$)	Proportion totale du financement – cumulatif (%)
Jeunes	9 485 148	7 951 024	57
Innovation	2 295 866	3 938 128	20
Entreprises sociales	1 734 797	2 353 589	14
Inconnu <sup>63</sup>		2 725 962	9

<sup>60</sup> Information fournie par les associations provinciales-territoriales au moment de l'évaluation.

<sup>61</sup> L'information présentée dans le tableau est fondée sur les données figurant dans les rapports annuels sur la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain établis et publiés par l'Association nationale des centres d'amitié pour 2014-2015 et 2015-2016.

<sup>62</sup> ANCA. Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain – rapport final, *Urban Partnerships Projects as of March 2015*, septembre 2015.

Total	13 515 811,00 <sup>64</sup>	16 968 703	100
-------	-----------------------------	------------	-----

***Conclusion : C'est le volet « Jeunes » du programme Partenariats urbains qui se voit attribuer le plus haut niveau de financement. L'importance accordée aux programmes visant les jeunes concorde avec les priorités définies par les peuples et organismes autochtones en milieu urbain. Cela dit, les participants à l'évaluation ont demandé qu'on mette davantage l'accent sur la culture au chapitre de l'exécution des projets.***

La majorité des projets financés (57 %) étaient liés au volet « Jeunes ». Cette situation cadre avec les commentaires des informateurs clés et les résultats de l'analyse documentaire, selon lesquels les programmes à l'intention des jeunes constituaient l'une des principales priorités des peuples autochtones en milieu urbain. Les entrevues avec les agents de prestation de services ont révélé que les fournisseurs de services autochtones craignaient que l'importance accordée aux programmes destinés aux jeunes diminue lorsque les programmes Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone<sup>65</sup> et Jeunesse Canada au travail pour les jeunes Autochtones en milieu urbain ont été intégrés à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Ainsi, bien que les anciens programmes axés sur les jeunes se soient vu attribuer un financement un peu plus élevé (approximativement 12 millions de dollars), les évaluateurs ont conclu que les jeunes sont toujours une priorité soutenue de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain<sup>66</sup>.

Les interviewés ont affirmé qu'il est nécessaire de mettre en place des programmes visant les jeunes autochtones dans les centres urbains et que ces programmes doivent être exécutés d'une manière qui relie les jeunes à leur culture autochtone. Il s'agissait là d'un des éléments clés du programme Connexions culturelles pour la jeunesse autochtone. Conformément aux conclusions précédentes, de nombreux participants à l'évaluation étaient convaincus de la nécessité continue d'implanter des programmes culturels à l'intention des jeunes autochtones. Ce point de vue est appuyé par l'Étude sur les Autochtones vivant en milieu urbain, laquelle a révélé que les Autochtones résidant dans un centre urbain qui estimaient qu'ils pouvaient participer à la vie urbaine et avoir une incidence positive sur celle-ci maintenaient également un lien solide avec leur culture et leur communauté<sup>67</sup>.

### ***7.2.2 Exemples de réussite***

Bien qu'il ne soit pas possible d'effectuer un examen détaillé de tous les projets financés dans le cadre du programme Partenariats urbains, les histoires entendues dans le contexte des visites des lieux dans les régions faisaient état d'exemples d'initiatives ayant des effets concrets sur les vies des peuples autochtones, notamment en faisant tomber des obstacles à l'emploi pour les Autochtones vivant en milieu urbain qui ont participé aux projets. En vue de mettre en évidence le succès des

<sup>63</sup> L'information sur les volets de financement pour les projets financés en Ontario au cours de l'exercice financier 2015-2016 n'était pas disponible.

<sup>64</sup> Vu le retard au chapitre de la signature de l'entente de financement relative au programme Partenariats urbains, les organismes ne disposaient que de quatre mois dans l'exercice financier pour engager pleinement les fonds destinés aux projets. Seulement 13,5 millions de dollars avaient été engagés en date du 31 mars 2015; toutefois, l'entente de financement permettait que le financement soit reporté à l'exercice suivant. On peut constater ce fait dans la différence dans les fonds destinés aux projets en 2014-2015 et en 2015-2016.

<sup>65</sup> Anciennement appelé le programme des Centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones.

<sup>66</sup> Patrimoine canadien. *Évaluation sommative du Programme des Autochtones*, 2011. Sur Internet : [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/pc-ch/CH7-7-2011-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/pc-ch/CH7-7-2011-fra.pdf)

<sup>67</sup> Environics. *Urban Aboriginal Peoples Survey Final Report*, 2010. Sur Internet : <http://www.uaps.ca/> (en anglais seulement)

programmes, un exemple se rapportant à chaque volet de financement est présenté ci-après.

## Jeunes

### Cercle des voix, Gordon Tootoosis Nikaniwin Theatre, en Saskatchewan (2014-2015 et 2015-2016)<sup>68</sup>

Le programme Cercle des voix (*Circle of Voices*) fournit aux jeunes un environnement sécuritaire dans lequel ils peuvent explorer leur créativité. Son objectif est d'aider les artistes en herbe à développer leur confiance en soi et leur conscience culturelle tout en acquérant des compétences professionnelles, ainsi que d'offrir une expérience dans le cadre de laquelle les jeunes peuvent travailler avec et parmi des professionnels de l'industrie du théâtre. Les participants reçoivent une formation dans tous les aspects du monde du théâtre, prennent part à des ateliers tenus par des artistes locaux et d'anciens participants au Cercle des voix, assistent à des pièces de théâtre, rencontrent des équipes de production et d'autres professionnels de la scène théâtrale diversifiée de Saskatoon et acquièrent les compétences nécessaires pour mettre en scène une pièce de théâtre intégrale. Le Gordon Tootoosis Nikaniwin Theatre emploie un Aîné qui travaille à titre de chef culturel, de consultant et de professeur auprès des jeunes participant au Cercle des voix sur les questions touchant à la langue et au développement personnel et spirituel. Le programme Partenariats urbains a rendu possible le recours à un coordonnateur jeunesse, chef culturel et instructeur en dynamique de la vie qui a orienté les élèves au cours de leur expérience vers la réalisation d'une pièce de théâtre et l'achèvement du programme Cercle des voix.

## Innovation

### Projet Employment First North, centre d'amitié Ma-Mow-We-Tak, Thompson, au Manitoba (2015-2016)<sup>69</sup>

Le centre d'amitié Ma-Mow-We-Tak et Vale, une grande société d'extraction de nickel, ont lancé en 2015 un projet de partenariat intitulé Employment First North. Ce projet visait à trouver des moyens de faciliter l'embauche, au sein de la société, d'Autochtones vivant en milieu urbain, soit à Thompson, au Manitoba. Le partenariat sert à éliminer les obstacles à l'emploi pour les membres de la population autochtone de Thompson en favorisant l'élaboration de politiques et de procédures équitables, l'établissement et le développement des compétences et les possibilités d'emploi pour les Autochtones au sein de Vale. Au cours des quatre premiers mois de mise en œuvre, on a commencé à élargir la portée du projet First North en vue d'y inclure d'autres employeurs, et ce, au moyen d'activités de sensibilisation tenues au centre d'amitié. Le projet a été couronné de succès, sept des participants passant directement de la première étape de l'évaluation des compétences à un poste au sein de la société. En plus d'offrir une voie vers des emplois, le projet visait à s'assurer que les employés autochtones étaient appuyés dans leurs fonctions.

## Entreprises sociales

### Trousse d'outils pour les entreprises sociales autochtones, Conseil exécutif autochtone de la région métropolitaine de Vancouver, Colombie-Britannique (2015-2016)<sup>70</sup>

Le Conseil exécutif autochtone de la région métropolitaine de Vancouver (*Metro Vancouver Aboriginal Executive Council*) regroupe 25 organismes autochtones représentant un éventail diversifié de programmes, de services et de mandats à l'échelle de la région métropolitaine de Vancouver. En 2015-2016, avec le soutien du programme Partenariats urbains, le Conseil exécutif autochtone de la région métropolitaine de Vancouver a mis au point une trousse d'outils pour aider les organismes autochtones sans but lucratif de Vancouver à créer des entreprises

<sup>68</sup> Aboriginal Friendship Centres of Saskatchewan. *2014-2016 Urban Partnerships Approved Projects*, 2017. Sur Internet : <http://www.afcs.ca/ckfinder/userfiles/files/successful%20UPP%202014-2016.pdf> (en anglais seulement)

<sup>69</sup> Thompson Citizen. *Employment project launches within Ma-Mow-We-Tak Friendship Centre*, 2015. Sur Internet : <http://www.thompsoncitizen.net/news/thompson/employment-project-launches-within-ma-mow-we-tak-friendship-centre-1.2027355> (en anglais seulement)

<sup>70</sup> Metro Vancouver Aboriginal Executive Council. *About the MVAEC*, 2017. Sur Internet : <http://www.mvaec.ca/> (en anglais seulement)

sociales fructueuses. Les entreprises sociales aident ces groupes à générer leurs propres sources de revenus en vue d'améliorer et d'élargir les services qu'ils offrent à la collectivité, ainsi qu'à participer à l'économie. Le Conseil exécutif autochtone de la région métropolitaine de Vancouver a été en mesure d'aider 10 organismes autochtones sans but lucratif à créer une entreprise sociale en 2015-2016. Au-delà du programme Partenariats urbains, le Conseil exécutif autochtone de la région métropolitaine de Vancouver a élargi encore plus l'initiative l'année suivante afin de tenir des ateliers et d'accorder de petites subventions à des entreprises sociales en démarrage.

### 7.3 Activités de planification stratégique

Pour s'attaquer aux enjeux touchant les Autochtones à l'échelle locale, il faut absolument faire participer la collectivité. Selon des études menées sur les programmes destinés aux Autochtones exécutés en Australie, « dans l'éventail de programmes étudiés [...] dans la quasi-totalité des cas, les programmes qui ont connu du succès étaient ceux dans le cadre desquels la collectivité a défini ses propres besoins, puis a conçu et contrôlé l'intervention qui s'imposait »<sup>71</sup>. Les activités de planification stratégique de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain visent à appuyer l'application d'une approche communautaire de ce type en vue de fournir des solutions pertinentes.

***Conclusion : Les plans stratégiques régionaux et les plans stratégiques communautaires reflètent généralement les priorités communes des Autochtones vivant en milieu urbain sur le plan de l'emploi. Cela dit, il est arrivé souvent que les plans ne reflétaient pas les principales priorités des populations autochtones en milieu urbain.***

AANC consacre une part du financement du programme Partenariats urbains, soit 10 millions de dollars par année, à l'élaboration de plans stratégiques régionaux et communautaires de trois à cinq ans servant à orienter les investissements faits dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Une fois établis, ces plans pourront aussi être utilisés par d'autres partenaires désireux de financer des projets répondant aux priorités définies ou d'attirer des investissements dans de tels projets. Dans chaque région, AANC dirige et finance un processus de collaboration qui rassemble des intervenants et des partenaires comme le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les administrations municipales, les associations provinciales-territoriales de l'Association nationale des centres d'amitié et la collectivité autochtone urbaine (p. ex. organisations représentatives, organismes de gouvernance, groupes de défense des droits, fournisseurs de logements pour les Autochtones et autres fournisseurs de services communautaires autochtones urbains).

Selon les commentaires formulés par les informateurs clés, le processus de planification stratégique a donné lieu à une certaine amélioration de la collaboration parmi les intervenants urbains dans quelques régions du pays. Dans les régions où le plan stratégique régional reposait sur une participation générale de la collectivité et des plans communautaires bien définis, les participants ont reconnu que le processus a contribué à l'établissement de relations positives parmi les partenaires en matière de planification ou au développement des relations existantes. Les participants dans ces régions ont également fait remarquer que le processus de planification stratégique leur donnait l'occasion d'échanger de l'information sur d'autres projets et services offerts dans leur collectivité qui allaient de pair avec leur propre travail.

<sup>71</sup> Campbell, Pyett et McCarthy, 2007; Hoffmann et coll., 2012; Smith, Grundy et Nelson, 2010; Tsey et Every, 2000

Bien que les plans stratégiques régionaux reflètent généralement des priorités pertinentes des Autochtones vivant en milieu urbain au chapitre de l'emploi et de la formation, les répondants qui avaient participé à l'élaboration des plans ont souligné que le contenu de ceux-ci était fortement influencé par le mandat établi de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Si les collectivités et les régions élaboraient des plans sans l'objectif étroit et prédéfini de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, les plans seraient plus holistiques et mettraient davantage l'accent sur des domaines importants qui ne sont pas directement liés à l'emploi, comme le logement et les programmes culturels pour les jeunes.

***Conclusion : Dans quelques régions, les activités de planification stratégique n'ont pas mobilisé efficacement les collectivités autochtones urbaines, ce qui a donné lieu à un certain chevauchement dans les efforts de planification et à l'exclusion d'intervenants importants du processus de planification.***

Dans certaines régions, le processus de planification stratégique était perçu comme trop « descendant ». Par exemple, dans une région, on a fait appel à des consultants pour l'établissement du plan stratégique régional, et seulement quelques organismes communautaires autochtones ont été consultés; certains groupes n'ont donc pas été représentés. Le niveau de participation du gouvernement provincial et des administrations municipales variait d'une province à l'autre. Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales jouent un rôle de premier plan dans la prestation de services aux groupes autochtones vivant hors réserve, et sans leur présence au cours de la planification, il se peut que des possibilités de partenariats et de mobilisation d'investissements additionnels soient perdues.

Qui plus est, dans beaucoup de grandes villes, des réseaux d'intervenants autochtones urbains qui appuient les processus officiels de planification communautaire sont en place depuis un certain nombre d'années. Par exemple, certaines provinces, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, et leurs grandes villes ont établi des plans ou des comités de planification pour les Autochtones vivant hors réserve ou en milieu urbain. Les associations provinciales-territoriales de l'Association nationale des centres d'amitié comptent toutes des plans stratégiques, tout comme certaines tables rondes de concertation et coalitions urbaines. Dans ces régions, les plans stratégiques régionaux et communautaires de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain sont considérés comme un dédoublement des efforts et une utilisation inefficace des investissements relatifs à la Stratégie. En outre, après la première année de financement, la majorité des plans stratégiques de trois à cinq ans étaient achevés, et les régions n'avaient pas besoin du même niveau de financement pour les futures mises à jour des plans. AANC a créé un cadre de mobilisation pour la Stratégie, de même que des guides et gabarits connexes, pour aider les bureaux régionaux d'AANC et orienter les activités de mobilisation. Les données semblent indiquer l'existence de différences d'interprétation entre l'administration centrale d'AANC et les régions en ce qui a trait aux activités pouvant être financées par AANC relativement à l'élaboration des plans régionaux. Ces problèmes étaient attribuables aux changements apportés au programme qui n'étaient pas assortis d'un délai adéquat pour que les régions puissent dûment se préparer à sa mise en œuvre. En partie en raison des divergences quant à l'interprétation de ce qui constitue une dépense admissible, les bureaux régionaux d'AANC ont dit avoir éprouvé de la difficulté à faire rapidement approuver par l'administration centrale et le ministre les initiatives de planification proposées, ce qui a chamboulé le calendrier de mise en œuvre.

À l'appui des conclusions présentées ci-dessus au sujet de l'objectif prioritaire de la Stratégie, les évaluateurs ont conclu que les plans stratégiques auraient pu avoir un plus grand impact s'ils avaient tenu compte d'un plus grand éventail de priorités communautaires et assuré une coordination plus étroite entre les parties concernées.

## 8. Conclusions et recommandations

---

### 8.1 Conclusions

On observe une tendance à la hausse dans la représentation des Autochtones en milieu urbain (plus de la moitié des Autochtones du Canada vivent maintenant dans une région urbaine). L'évolution de la composition des peuples autochtones (plus de femmes et de jeunes en milieu urbain) et les obstacles socioéconomiques que doivent surmonter ces personnes pour accéder à des services auprès de fournisseurs de services traditionnels donnent à penser qu'il existe un besoin, un besoin croissant, de déployer des efforts pour faciliter la coordination et rendre plus accessible toute une gamme de programmes de soutien.

La Stratégie consolidée pour les Autochtones vivant en milieu urbain a continué de répondre à ces besoins. Toutefois, eu égard à l'accent qui a été mis sur les résultats économiques, le programme était moins flexible et, donc, moins en mesure de répondre au grand éventail de besoins de cette population. L'importance accordée à l'emploi et à la formation ne tenait pas compte de la complexité et de l'interconnectivité des obstacles au bien-être socioéconomique auxquels doivent faire face les peuples autochtones vivant en milieu urbain.

Le modèle de mise en œuvre du programme, reposant principalement sur le réseau de l'Association nationale des centres d'amitié, qui était efficace compte tenu de son mandat de servir les peuples autochtones et son réseau, a fait en sorte qu'il était difficile d'élargir la portée des activités de la Stratégie afin d'inclure un plus grand nombre d'organismes n'appartenant pas au réseau. Le niveau de financement accordé à l'Association nationale des centres d'amitié, qui était semblable à celui offert avant la consolidation du programme, a également contribué à la limitation de la portée des activités. Par surcroît, le calendrier d'un an pour le programme Partenariats urbains de la Stratégie a nuï à l'efficacité et à l'efficience globales de cette dernière et a contraint les centres d'amitié et d'autres organismes à concevoir de nouveaux projets et à présenter une nouvelle demande de financement chaque année.

Au chapitre de l'accessibilité pour d'autres groupes autochtones, particulièrement les Métis et les Inuits, bien que l'approche d'application de la Stratégie ne tienne pas compte du statut des personnes, certains des organismes fournissant des services à ces groupes n'étaient pas des « organismes de prestation des services sans égard au statut », ou s'ils l'étaient, leurs principaux programmes étaient néanmoins axés sur des groupes en particulier.

Le financement associé à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a été versé au terme d'un processus concurrentiel, un autre nouvel élément de la Stratégie consolidée. Dans l'ensemble, le processus de demande a été décrit comme accessible et clair, bien que le délai imparti pour présenter les demandes ait posé des problèmes à certains demandeurs et que, dans le cas d'autres demandeurs, le niveau d'effort requis ait mis leurs capacités à rude épreuve.

Quant aux répercussions de la Stratégie, comme les niveaux de financement sont demeurés relativement similaires à ceux accordés auparavant, on peut supposer que les répercussions étaient d'une portée semblable à celle observée pour les programmes antérieurs. Malgré la nouvelle priorité accordée aux résultats économiques, les organismes se sont efforcés de recadrer leurs activités de

projet antérieures, dans la mesure du possible, de manière à ce qu'elles soient en phase avec les objectifs de la nouvelle Stratégie. Dans l'ensemble, on a remarqué que la Stratégie a été légèrement plus adoptée par des entités autres que des centres d'amitié. Des trois domaines ciblés par l'Association nationale des centres d'amitié au regard du financement (les jeunes, l'innovation et les entreprises sociales), ce sont les projets destinés aux jeunes qui se sont vu attribuer la plus grande part des fonds.

## 8.2 Recommandations

Voici les recommandations destinées à AANC :

1. Appuyer les efforts visant à accroître la sensibilisation aux réalités culturelles parmi les organismes de services sociaux et le réseau de prestation de services sociaux dans son ensemble, à tous les niveaux de compétence, afin de rendre les services existants plus accessibles.
2. Créer des réseaux plurigouvernementaux, auxquels participent tous les ordres de gouvernement et des organismes clés, afin d'élargir l'offre de services coordonnés et culturellement adaptés aux peuples autochtones.
3. Élargir l'orientation des programmes visant les Autochtones en milieu urbain afin d'y inclure des priorités communautaires allant au-delà de l'objectif étroit de la participation économique.
4. Élargir le réseau d'entités admissibles à un financement à l'appui des populations autochtones vivant en milieu urbain, tout en assurant une utilisation coordonnée des ressources et en limitant le chevauchement à cet égard.
5. Appliquer une stratégie de communication à plusieurs volets afin de voir à ce qu'un grand éventail d'organismes admissibles connaisse la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et à ce que ces organismes en tirent parti.
6. Implanter un modèle de financement qui prévoit des pratiques de surveillance solides et qui permet le renouvellement du financement au-delà d'un an dans le cas des projets pour lesquels les résultats prévus ont été atteints.
7. Assurer l'équité et la transparence des allocations de fonds en clarifiant les modalités afin d'y inclure une définition détaillée des bénéficiaires et des dépenses admissibles.