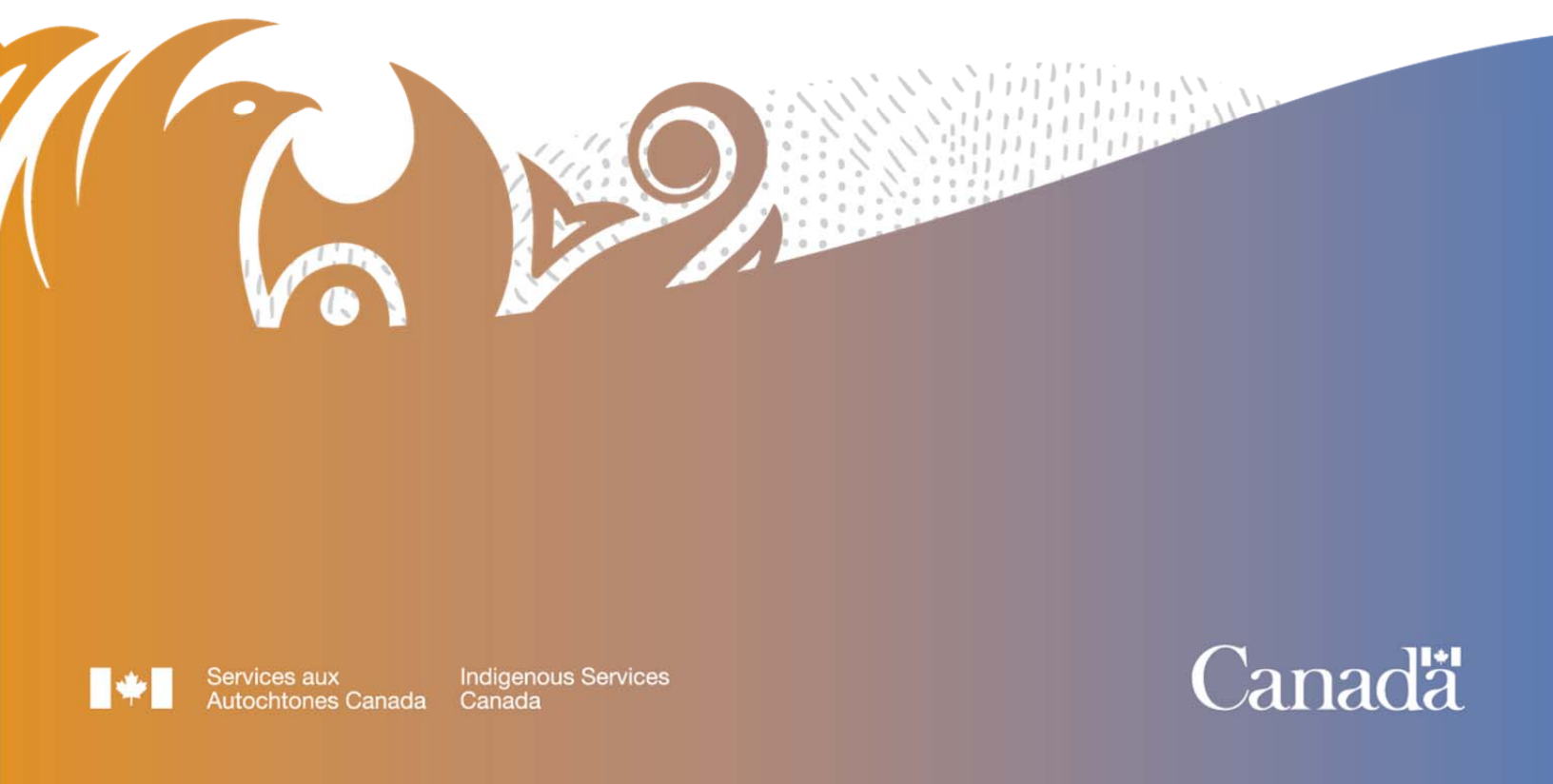


# Évaluation du Programme de l'aide au revenu dans les réserves

Octobre 2018

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



## Table des matières

<b>Sommaire</b> .....	<b>ii</b>
<b>Réponse et plan d'action de la direction</b> .....	<b>v</b>
<b>1. Contexte</b> .....	<b>1</b>
1.1 Profil du programme .....	1
<b>2. Méthode d'évaluation</b> .....	<b>8</b>
2.1 Portée et calendrier de l'évaluation.....	8
2.2 Enjeux et questions de l'évaluation .....	8
2.3 Méthode d'évaluation .....	9
2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité .....	11
<b>3. Constatations : pertinence</b> .....	<b>11</b>
3.1 Besoin continu d'aide au revenu.....	11
<b>4. Constatations : conséquences</b> .....	<b>18</b>
4.1 Combler les besoins fondamentaux .....	18
4.2 Intégration à la main-d'œuvre .....	19
<b>5. Constatations : efficacité</b> .....	<b>22</b>
5.1 Efforts visant à réduire la dépendance .....	22
5.2 Harmonisation avec les provinces et territoires .....	24
5.3 Progrès de la réconciliation dans la conception et l'exécution du programme.....	28
5.4 Considérations relatives à la prestation.....	30
<b>6. Constatations : efficacité</b> .....	<b>34</b>
6.1 Viabilité financière .....	34
6.2 Efficacité du programme .....	35
<b>7. Conclusions et recommandations</b> .....	<b>36</b>
<b>Annexe A – Bibliographie</b> .....	<b>38</b>
<b>Annexe B : Questions de l'évaluation</b> .....	<b>42</b>

## Sommaire

### *Profil du programme*

Le Programme d'aide au revenu de Services aux Autochtones Canada (SAC) est un élément du filet de sécurité sociale du Canada. Il s'agit d'un programme de dernier recours visant à assurer que les personnes et les familles admissibles qui résident dans les réserves reçoivent des fonds pour couvrir les dépenses de base de la vie quotidienne et pour soutenir leur transition vers l'autonomie.

### *Portée de l'évaluation*

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE), conformément à la Politique sur les résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, a évalué ce programme afin de fournir une évaluation neutre et fondée sur des données probantes de sa pertinence et de son rendement et d'éclairer la prise de décisions et les orientations futures. L'évaluation examine l'incidence des programmes de subventions et de contributions suivants : les contributions à l'entente de transfert financier; les contributions pour fournir une aide au revenu aux résidents des réserves et les subventions pour fournir un soutien du revenu aux résidents des réserves.

### *Méthode d'évaluation*

Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen de l'ancien Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) le 12 septembre 2016. Des travaux de planification préliminaires ont été entrepris entre septembre 2016 et novembre 2016 et la principale recherche sur le terrain a été menée entre décembre 2016 et avril 2017. Une équipe d'évaluation de la DGEMRE à AANC a dirigé les travaux, avec le soutien de visites sur place de la société d'experts-conseils Ference and Company.

Au total, il y a eu 20 visites dans les lieux suivants : Colombie-Britannique, Manitoba, Ontario, Québec, Alberta et Saskatchewan. Les visites sur place comprenaient des entrevues auprès des personnes suivantes : chefs et dirigeants de la collectivité, membres du personnel de la prestation des services de l'aide au revenu, représentants des conseils tribaux, organismes de prestation tiers, bénéficiaires de l'aide au revenu, personnel du bureau régional d'AANC et représentants du gouvernement provincial. Les sources de données suivantes ont servi à recueillir de l'information : étude des documents, revue de la littérature, analyse des données quantitatives, entrevues des informateurs clés auprès des universitaires et examen financier.

### *Principales constatations*

Le Programme d'aide au revenu répond à un besoin continu et il est très pertinent au regard des objectifs du Ministère et du gouvernement du Canada. Ce besoin est en partie attribuable aux conséquences historiques et continues du système des réserves, à l'héritage des pensionnats, y compris à une grande pauvreté et à l'absence de possibilités économiques dans certaines régions.

Toutefois, il faut améliorer le rendement du programme en collaboration avec les intervenants des Premières Nations.

Le programme a deux objectifs principaux : tout d'abord, il vise à aider les clients admissibles et leurs personnes à charge à répondre à leurs besoins fondamentaux, puis à faire la transition vers l'autonomie. À l'égard du premier objectif, l'évaluation révèle que l'aide au revenu permet d'atténuer la pauvreté extrême, mais un grand nombre des clients se sentaient incapables de subvenir à leurs besoins fondamentaux, même en recevant des prestations d'aide au revenu.

Depuis 1964, l'aide au revenu a pour objectif d'harmoniser le montant versé aux clients aux taux d'aide au revenu des provinces et des territoires. Selon l'évaluation, le programme a atteint cet objectif. Toutefois, l'approche d'harmonisation des taux suppose la parité dans les réalités historiques, culturelles, sociales et du marché du travail entre les collectivités dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, ce qui n'est pas le cas selon la présente évaluation. L'harmonisation des taux permet également au gouvernement du Canada de se retirer du processus décisionnel concernant les taux d'aide au revenu. Il est donc incapable de relever certains défis dans les réserves, comme les taux provinciaux et du Yukon qui n'ont pas suivi l'inflation ou couvert l'augmentation du coût de la vie.

Mettre l'accent mis sur le deuxième objectif – la transition vers l'autonomie – pourrait réduire la dépendance à l'aide au revenu et soutenir le bien-être individuel et collectif. Les activités à l'appui de cet objectif, en particulier les mesures actives, sont prometteuses. L'initiative de la réforme du Programme d'aide au revenu dans les réserves, qui a mis à l'essai la gestion des cas et les mesures actives auprès des personnes de 18 à 24 ans recevant de l'aide au revenu, a grandement profité aux collectivités qui y ont participé. L'évaluation de 2016 de l'initiative a permis de constater qu'en 2013-2014, l'année précédant sa mise en œuvre, environ sept pour cent des personnes de 18 à 24 ans ont cessé de recevoir l'aide au revenu. L'évaluation a révélé que, deux ans après la mise en œuvre de la gestion des cas et des mesures actives, les abandons de l'aide au revenu ont augmenté à 20 %. Cela laisse entendre, tout comme les importantes preuves qualitatives, que la gestion de cas et les mesures actives influent sur le nombre de personnes qui abandonnent l'aide au revenu pour un emploi ou des études.

Dans l'ensemble, les efforts déployés par l'ancien AANC pour mettre en œuvre des mesures actives ont eu une portée limitée, en particulier par rapport aux programmes provinciaux à l'extérieur des réserves. Au cours des dernières décennies, les programmes provinciaux d'aide au revenu se sont élargis pour inclure les interventions qui favorisent l'autonomie, y compris la gestion des cas et les mesures actives. Par conséquent, le Programme d'aide au revenu à lui seul ne s'harmonise pas aux services offerts à l'extérieur des réserves qui visent à intégrer les clients à la main-d'œuvre.

Une autre différence entre les programmes à l'intérieur et à l'extérieur des réserves est que les provinces ont établi des systèmes robustes de prestation de services, regroupés pour couvrir de plus grandes populations et assurer l'uniformité du service. Le modèle de prestation de l'aide au revenu dans les réserves est différent. SAC fournit des fonds aux administrations des Premières Nations. On s'attend souvent à ce que les agents de traitement des cas accomplissent les mêmes tâches qu'une équipe d'employés à l'extérieur des réserves. Certaines provinces disposent également de systèmes

centralisés de base de données informatiques qui servent de système simplifié de gestion des clients et des cas et facilitent la production de rapports plus utiles et moins lourds sur le rendement.

La présente évaluation visait à se pencher sur l'objectif de réconciliation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones. Si la réconciliation a trait à la solidité des liens, le Programme d'aide au revenu pose un défi, car les Premières Nations n'ont pas participé de façon significative à la conception et à la prestation de l'aide au revenu, et le programme est relativement le même depuis 1964.

### *Recommandations*

À l'issue de ces constatations, il est recommandé que :

1. SAC élabore conjointement une nouvelle politique d'aide au revenu avec les groupes des Premières Nations, ce qui comprend d'autres ministères fédéraux, comme Emploi et Développement social Canada, à titre de collaborateurs;
2. dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC réévalue le bien-fondé des directives provinciales sur la comparabilité et collabore avec les groupes des Premières Nations pour mieux assurer le caractère suffisant et adéquat des investissements et des directives stratégiques;
3. parallèlement au processus d'élaboration conjointe, SAC réalise des investissements afin de permettre aux Premières Nations de mettre en œuvre des mesures actives et des mesures de gestion des cas;
4. dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC investisse dans les organismes des Premières Nations et collabore avec ces derniers afin d'élaborer une stratégie de développement des capacités communautaires en matière d'aide au revenu dans le but de renforcer la capacité de prestation de services, le perfectionnement professionnel des administrateurs de l'aide au revenu, l'infrastructure de technologie de l'information (TI) et les organisations de prestation de services en général;
5. dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC travaille de concert avec les organismes des Premières Nations à l'élaboration de nouveaux mécanismes et protocoles de production de rapports qui répondent aux besoins des collectivités et aux exigences en matière de rapports publics, sans imposer de fardeau aux administrateurs de l'aide au revenu.

## Réponse et plan d'action de la direction

**Titre du projet : Évaluation de l'aide au revenu dans les réserves**

**Numéro du projet : 1570-7/12035**

### 1. Réponse de la direction

Le plan d'action et la réponse de la direction ont été préparés pour donner suite aux recommandations de l'évaluation de l'aide au revenu dans les réserves réalisée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Le Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social reconnaît les constatations soulignées dans l'évaluation relativement à la pertinence et au rendement de l'aide au revenu.

Plus précisément :

- l'aide au revenu sert à atténuer la pauvreté absolue, mais de nombreux clients ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins fondamentaux;
- la politique d'harmonisation des taux et des critères d'admissibilité avec ceux des provinces et du Yukon devrait être revue afin de prendre en considération la nécessité de tenir compte des réalités des collectivités dans les réserves;
- la gestion des cas et les mesures actives sont efficaces et il faut investir de façon continue dans ce domaine;
- des investissements dans la capacité sont nécessaires pour soutenir les administrateurs de programmes des Premières Nations (p. ex. fournir des systèmes de base de données en TI à l'appui de l'exécution des programmes).

L'évaluation présente cinq recommandations visant à améliorer la conception et l'exécution du Programme d'aide au revenu. Toutes les recommandations ont été acceptées par les responsables du Programme et le plan d'action ci-joint définit les activités précises à mettre en œuvre pour donner suite à ces recommandations.

Le Ministère procédera à la mise en œuvre d'une réponse par étapes échelonnée sur cinq ans en vue d'élaborer conjointement des améliorations opérationnelles et stratégiques et d'apporter ces améliorations au Programme d'aide au revenu. Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen procédera à un examen annuel du plan d'action et de la réponse de la direction pour surveiller les progrès et les activités.

L'approche par étapes reconnaît les complexités du Programme et prévoit du temps pour faire participer les partenaires des Premières Nations et d'autres intervenants à un processus significatif d'élaboration conjointe. Cette approche permettra également de veiller à ce que les mesures prises complètent les initiatives générales du gouvernement du Canada (p. ex. la nouvelle relation financière) ou les changements apportés aux programmes complémentaires (p. ex. les programmes de santé, de logement et du marché du travail).

Le Ministère entreprend un certain nombre d'initiatives, qui s'harmonisent avec les recommandations de cette évaluation. Plus précisément, le Ministère a formé des groupes de travail avec les Premières Nations de chaque province maritime afin de renforcer les relations, de mener des recherches et de confirmer les difficultés associées à la prestation de mesures d'aide au revenu. Les futurs travaux dans ce domaine seront axés sur les pratiques administratives, les mesures de soutien en matière de capacité et de formation et d'autres services de soutien offerts aux Premières Nations. Le Ministère collabore également avec l'Assemblée des Premières Nations pour améliorer l'instrument de collecte de données sur l'aide au revenu et organiser un atelier national à l'intention des gestionnaires de cas.

## 2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
<p>1. SAC élabore conjointement une nouvelle politique d'aide au revenu avec les groupes des Premières Nations, ce qui comprend d'autres ministères fédéraux, comme Emploi et Développement social Canada, à titre de collaborateurs.</p>	<p>Nous <u>sommes</u> d'accord.</p> <p>Nous sommes d'accord avec cette recommandation et nous avons l'intention, sur une période de cinq ans, d'élaborer conjointement des améliorations opérationnelles et stratégiques et d'apporter ces améliorations au Programme d'aide au revenu. Nous avons l'intention de lancer un processus de mobilisation en 2018-2019 et nous réviserons par la suite notre stratégie l'an prochain pour tenir compte des prochaines étapes appropriées en fonction de notre travail avec les Premières Nations et autres partenaires.</p> <p>En 2018-2019, SAC continuera de mobiliser les collectivités des Premières Nations et d'autres intervenants en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) élaborant et en mettant en œuvre un plan de mobilisation en partenariat avec les Premières Nations afin de créer un Programme d'aide au revenu plus souple;</li> <li>b) collaborant avec les Premières Nations des Maritimes pour mettre à l'essai de nouvelles politiques en matière d'aide au revenu;</li> <li>c) poursuivant les discussions avec l'Assemblée des Premières Nations par l'intermédiaire du groupe de travail technique sur l'instrument de collecte de données sur l'aide au revenu et du Forum national sur le soutien préalable à l'emploi du Programme d'aide au revenu des Premières Nations.</li> </ul>	<p>Sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social</p>	<p><i>Date de début :</i> Juin 2018</p> <hr/> <p><i>Date de fin :</i> Rapport sur l'état d'avancement – Avril 2019</p>

	En 2019-2020, SAC évaluera la mise en œuvre de cette recommandation en partenariat avec les groupes des Premières Nations et d'autres partenaires.		
2. Dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC réévalue le bien-fondé des directives provinciales sur la comparabilité et collabore avec les groupes des Premières Nations pour mieux assurer le caractère suffisant et adéquat des investissements et des directives stratégiques.	<p align="center">Nous <u>sommes</u> d'accord.</p> <p>Nous sommes d'accord que la politique d'harmonisation des taux et des critères d'admissibilité avec ceux des provinces et territoires devrait être revue pour tenir compte des réalités des collectivités dans les réserves.</p> <p>En 2018-2019, SAC collaborera avec des partenaires pour effectuer des recherches dans des domaines clés de l'aide au revenu, y compris la comparabilité provinciale.</p> <p>En 2019-2020, SAC évaluera la mise en œuvre de cette recommandation en partenariat avec les groupes des Premières Nations et d'autres partenaires.</p>	Sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social	<i>Date de début :</i> Octobre 2018
			<i>Date de fin :</i> Rapport sur l'état d'avancement – Avril 2019
3. Parallèlement au processus d'élaboration conjointe, SAC réalise des investissements afin de permettre aux Premières Nations de mettre en œuvre des mesures actives et des mesures de gestion des cas.	<p align="center">Nous <u>sommes</u> d'accord.</p> <p>Nous sommes d'accord que les mesures de gestion des cas et les mesures actives sont efficaces et qu'il est nécessaire d'investir de façon continue dans ce domaine.</p> <p>En 2018-2019 et en 2019-2020, à l'aide des fonds prévus dans le budget de 2018, SAC continuera d'investir dans les mesures de gestion des cas et les mesures actives au sein des collectivités des Premières Nations.</p> <p>En 2019-2020, SAC évaluera la mise en œuvre de cette recommandation en partenariat avec les Premières Nations et d'autres partenaires.</p>	Sous-ministres adjoints, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social	<i>Date de début :</i> Juin 2018
			<i>Date de fin :</i> Rapport sur l'état d'avancement – Avril 2019
4. Dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC investisse dans les organismes des Premières Nations et collabore avec ces derniers afin d'élaborer une stratégie de développement des capacités communautaires en matière d'aide au revenu dans le but de renforcer la capacité de prestation de services, le perfectionnement professionnel des	<p align="center">Nous <u>sommes</u> d'accord.</p> <p>Nous sommes d'accord qu'il est nécessaire d'élaborer une stratégie de renforcement des capacités communautaires en matière d'aide au revenu.</p> <p>En 2018-2019, SAC s'emploiera à appuyer les agents chargés du traitement des cas d'aide au revenu au moyen d'ateliers régionaux et d'autres possibilités de formation.</p>	Sous-ministres adjoints, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, et sous-ministre adjoint principal, Secteur des opérations régionales	<i>Date de début :</i> Avril 2018
			<i>Date de fin :</i> Rapport sur l'état d'avancement – Avril 2019



<p>administrateurs de l'aide au revenu, l'infrastructure de TI et les organisations de prestation de services en général.</p>	<p>En 2018-2019, SAC collaborera avec les Premières Nations des Maritimes pour mettre à l'essai une stratégie de renforcement des capacités communautaires en matière d'aide au revenu.</p> <p>En 2019-2020, SAC évaluera la mise en œuvre de cette recommandation en partenariat avec les Premières Nations et d'autres partenaires.</p>		
<p>5. Dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC travaille de concert avec les organismes des Premières Nations à l'élaboration de nouveaux mécanismes et protocoles de production de rapports qui répondent aux besoins des collectivités et aux exigences en matière de rapports publics, sans imposer de fardeau aux administrateurs de l'aide au revenu.</p>	<p>Nous <u>sommes</u> d'accord.</p> <p>Nous sommes d'accord qu'il est nécessaire d'élaborer de nouveaux mécanismes et protocoles de production de rapports qui répondent à la fois aux besoins des collectivités et aux exigences en matière de rapports publics, sans imposer de fardeau aux administrateurs de l'aide au revenu.</p> <p>En 2018-2019, SAC réalisera des activités de mobilisation relatives à l'instrument de collecte de données sur l'aide au revenu et s'emploiera à déterminer les prochaines étapes.</p> <p>En 2019-2020, SAC évaluera la mise en œuvre de cette recommandation en partenariat avec les Premières Nations et d'autres partenaires.</p>	<p>Sous-ministres adjoints, Secteur des programmes et des partenariats en matière d'éducation et de développement social, et sous-ministre adjoint principal, Secteur des opérations régionales</p>	<p><i>Date de début :</i> Avril 2018</p> <p><i>Date de fin :</i> Rapport sur l'état d'avancement – Avril 2019</p>

# 1. Contexte

## 1.1 Profil du programme

### Contexte et description

Le Programme d'aide au revenu de Services aux Autochtones Canada (SAC)<sup>1</sup> est un programme de dernier recours qui vise à s'harmoniser aux programmes provinciaux de filet de sécurité sociale conçus pour fournir aux personnes et aux familles admissibles qui résident dans les réserves (et au Yukon) des fonds pour couvrir les dépenses de base de la vie quotidienne. L'aide au revenu finance également les services préalables à l'emploi, conçus pour aider les clients et les personnes à leur charge à s'intégrer à la main-d'œuvre, principalement dans le cadre d'un projet pilote de prestation améliorée des services exécuté de 2013 à 2017 et, en Ontario, par l'exécution par les Premières Nations du programme Ontario au travail.

Le Programme d'aide au revenu est offert à toutes les personnes et familles qui vivent dans les réserves, peu importe le statut d'Indien. Le client est la personne dans une famille qui reçoit des prestations et des fonds d'aide au revenu. La personne à charge est une personne qui habite avec le client, comme le conjoint ou partenaire du client, l'enfant ou l'adulte à charge du client ou de son conjoint ou de son partenaire.

Voici les quatre volets du financement :

1. Besoins fondamentaux – aide financière pour répondre aux besoins liés à l'alimentation, aux vêtements et au logement.
2. Besoins spéciaux – aide financière pour répondre aux besoins spéciaux en matière de biens et de services qui sont essentiels au bien-être physique et social d'un client de l'aide au revenu, mais qui ne font pas partie des besoins fondamentaux, comme les régimes alimentaires spéciaux, les électroménagers, etc.
3. Soutien des activités préalables à l'emploi – aide financière pour soutenir la réalisation d'activités, comme l'orientation et les aptitudes à la vie active, la formation pour acquérir des connaissances essentielles, le transfert des prestations d'aide au revenu à des projets de formation et travail-études.
4. Prestation de services – fonds versés aux administrateurs d'une Première Nation ou à la province ou au territoire pour assumer la prestation de services.

---

<sup>1</sup> Cette évaluation a été effectuée avant la création de Services aux Autochtones Canada et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. Lorsqu'il est question du passé, l'ancien ministère des Affaires autochtones et du Nord est mentionné tout au long du rapport. Lorsqu'il est question du présent ou de l'avenir, le rapport fait mention de SAC.

Le Programme d'aide au revenu est financé dans le cadre des politiques gouvernementales, et non en vertu d'obligations juridiques ou de traités. Il est offert dans environ 540 collectivités des Premières Nations et sert environ 83 000 clients pour un total de 152 000 bénéficiaires (enfants et autres personnes à charge). Les dépenses réelles totales d'AANC pour 2016-2017 pour l'aide au revenu s'élevaient à 923,9 millions de dollars (voir la section 1.1.5).

## Objectifs et résultats escomptés

Selon le Rapport sur les plans et les priorités de 2016-2017, les résultats escomptés du programme sont les suivants : les hommes et les femmes admissibles dans le besoin utilisent les soutiens d'aide au revenu pour subvenir à leurs besoins fondamentaux et s'intégrer à la main-d'œuvre. Les besoins fondamentaux sont définis comme des soutiens fournis aux clients et aux personnes à charge admissibles pour répondre aux besoins fondamentaux dans les catégories générales suivantes : nourriture, vêtements, frais de logement, y compris le loyer, le combustible, les services publics et d'autres coûts liés au logement, et d'autres coûts connexes. Le résultat actuel escompté a été révisé par rapport au résultat escompté de 2014-2015 et 2015-2016 : une meilleure participation et intégration à la main-d'œuvre.

En 2013-2014, le résultat escompté se situait au niveau du programme global de Développement social, qui englobait la Prestation nationale pour enfants, l'Aide à la vie autonome, Services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières Nations, et Prévention de la violence familiale. Le résultat escompté à ce moment était que les hommes, les femmes et les enfants des Premières Nations contribuent à leur plus grande participation au marché du travail et profitent des possibilités offertes.

En 2012-2013, deux résultats étaient énoncés pour l'aide au revenu : 1) que les besoins fondamentaux des hommes, des femmes et des enfants des Premières Nations soient comblés; 2) que les hommes et les femmes soient aptes à l'emploi et s'intègrent à la main-d'œuvre. En 2011-2012, le résultat escompté se situait de nouveau au niveau global du développement social global : les particuliers et les familles des Premières Nations sont autonomes, protégés et en sécurité dans des collectivités durables qui assurent un soutien.

Tout au long de ces itérations, le Ministère s'est presque exclusivement concentré sur les taux majorés pour personnes à charge, l'utilisation des mesures actives et l'abandon de l'aide au revenu comme mesures principales pour obtenir les résultats. Le principal résultat souhaité de l'aide au revenu, selon les objectifs énoncés précédemment et les mesures de rendement, est que les Premières Nations en dépendent moins.

L'initiative pilote de prestation améliorée des services, financée de 2013 à 2017 pour le soutien des activités précédant l'emploi, comme volet de l'initiative de réforme de l'aide au revenu pour les clients âgés de 18 à 24 ans, a été une initiative clé pour mieux réaliser les résultats souhaités. Elle a été menée dans plus de 100 collectivités des Premières Nations et a servi près de 11 000 clients. Cette approche proactive visait à aider les personnes à abandonner l'aide au revenu, à devenir plus indépendantes et à mener une vie plus autonome. Ces mesures préalables à l'emploi comprenaient une formation de base et les aptitudes à la vie active, la formation scolaire, l'orientation professionnelle, l'apprentissage ou les subventions salariales qui encourageaient les employeurs à

embaucher les clients. De plus, depuis 1998, le gouvernement de l'Ontario a progressivement mis en œuvre les services d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail avec les partenaires des Premières Nations. Ce programme offre un soutien aux activités précédant l'emploi pour tous les clients, peu importe leur âge.

## Historique du programme

La conception actuelle de l'aide au revenu remonte à 1964. À l'origine, le programme se voulait une mesure temporaire pour réduire la pauvreté et fournir des fonds de secours jusqu'à ce que les peuples autochtones aient intégré l'économie de marché ou bénéficient des régimes d'aide sociale provinciaux. Comme l'aide au revenu relève de la compétence provinciale et que le gouvernement fédéral finance les services dans les réserves dans le cadre de ses politiques, le Canada avait l'intention d'adopter un modèle de partage des coûts avec les provinces pour le programme. Ce modèle n'a été réalisé qu'en Ontario en 1965 et, dans une moindre mesure, en Alberta en 1991. Dans toutes les provinces, la politique fédérale s'est assurée que le financement de l'aide au revenu dans les réserves correspondrait aux taux provinciaux et aux critères d'admissibilité.

Dans les années 1990, les provinces ont entrepris d'importantes réformes à leurs programmes d'aide sociale pour réduire le taux global de dépendance. Ces réformes ont entraîné une réduction de 50 % sur 10 ans du nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale. Ces réductions ont été motivées par un certain nombre de mesures, dont le resserrement des critères d'admissibilité et la mise en œuvre d'une approche de « mesures actives ». Les « mesures actives » s'entendent des programmes et des services visant à accroître l'intégration d'une personne à la main-d'œuvre. Elles visent à interrompre le cycle des taux de dépendance à l'aide sociale, plutôt qu'à adopter des approches plus passives de réduction budgétaire qui consistent simplement à fournir les avantages financiers.

Le Programme d'aide au revenu d'AANC ne comportait pas les mêmes changements que les réformes provinciales et territoriales (bien que certains projets pilotes de mesures actives aient été exécutés dans les années 1970 et 1980). Même si le Canada n'a pas modifié sensiblement la conception du Programme d'aide au revenu ou les résultats escomptés depuis 1964, il a modifié son modèle de prestation dans les années 1990 en transférant directement l'administration de l'aide au revenu (et d'autres programmes sociaux) aux conseils de bande et aux organismes des Premières Nations, tout en exigeant la conformité à la politique d'AANC ainsi qu'aux taux et aux critères d'admissibilité provinciaux et territoriaux.

En 2003, AANC a obtenu le pouvoir politique de poursuivre les activités préalables à l'emploi, ce qui a suscité le lancement de quelques projets pilotes connexes. Toutefois, le programme n'a pas obtenu de nouveaux fonds, hormis l'augmentation annuelle, avant la fin des années 2000. Le pouvoir financier d'offrir des activités préalables à l'emploi a été établi une décennie plus tard, lorsque le budget 2013 a alloué 241 millions de dollars sur cinq ans pour mettre en œuvre l'initiative de réforme de l'aide au revenu dans les réserves au moyen d'une stratégie conjointe en deux volets d'AANC et d'Emploi et Développement social Canada axée sur les jeunes de 18 à 24 ans : Prestation améliorée des services – 132 millions de dollars administrés par AANC – et Fonds pour l'emploi des Premières Nations – 109 millions de dollars administrés par Emploi et Développement social Canada.

Initialement, elle a été mise en œuvre dans plus de 100 Premières Nations, choisies en fonction de la capacité et de l'état de préparation de la collectivité. Les ministères ont cherché à accroître l'intégration au marché du travail par des activités de préparation à l'emploi fondées sur des propositions, la planification de carrière, l'aide à la recherche d'emploi, la formation et le perfectionnement des compétences, ainsi que des mesures de soutien, comme le transport à destination ou en provenance du lieu de travail ou les frais des services de garde.

Selon les indications, l'initiative de réforme de l'aide au revenu dans les réserves a grandement profité aux collectivités qui y ont participé. La dernière évaluation (2015) de cette initiative a permis de constater qu'en 2013-2014, l'année précédant sa mise en œuvre, environ sept pour cent des personnes de 18 à 24 ans ne recevaient plus d'aide au revenu. En revanche, en 2014-2015, l'année suivant sa mise en œuvre, cette proportion a augmenté de 22 points de pourcentage pour atteindre 29 %, ce qui donne à penser (avec d'importantes preuves qualitatives) que l'initiative a eu une incidence sur le nombre de personnes cessant d'avoir recours à l'aide au revenu pour occuper un emploi ou poursuivre des études.

L'initiative de réforme de l'aide au revenu dans les réserves a eu d'autres retombées positives. Elle a contribué à l'amélioration de la capacité dans les collectivités participantes, particulièrement en Ontario, où les fonds supplémentaires ont servi à renforcer la capacité de mettre en œuvre l'ensemble complet des sous-programmes du programme Ontario au travail pour tous les clients, sans restriction d'âge. L'initiative a profité aux clients en renforçant leur estime personnelle et en faisant de ces derniers des exemples positifs pour leur famille et leur collectivité. Les employeurs ont tiré profit de candidats mieux formés et prêts à l'emploi. Toutefois, certains paramètres du programme dans les régions à l'extérieur de l'Ontario – comme l'exigence d'être âgé de 18 à 24 ans pour être admissible et la durée maximale de six mois pour l'intervention – ont été jugés restrictifs. Les pouvoirs de financement pour l'initiative de réforme de l'aide au revenu dans les réserves ont pris fin en mars 2017 avec une prolongation d'un an.

Il est important de noter que le Programme d'aide au revenu d'AANC n'est pas le seul programme fédéral ciblant l'emploi dans les réserves. La Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones d'Emploi et Développement social Canada a été mise en œuvre pour accroître la participation des Autochtones au marché du travail canadien, en favorisant des partenariats avec le secteur privé, les provinces et les territoires pour favoriser le développement des compétences en fonction de la demande. La Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones comporte un éventail d'interventions qui favorisent l'intégration des Autochtones canadiens au marché du travail, notamment : la formation et les techniques de recherche d'emploi; les subventions salariales visant à inciter les employeurs à embaucher des travailleurs autochtones; les subventions pour aider les personnes à obtenir un emploi ou à acquérir des aptitudes relatives à un emploi; le développement des compétences d'entrepreneur; les soutiens pour le retour aux études et les services de garde pour les parents qui suivent une formation. Toutefois, la présente évaluation ne fait qu'examiner les efforts de l'aide au revenu et non ceux de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones.

## Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires

### *Modèle de prestation*

SAC finance les collectivités et les organismes des Premières Nations et rembourse la province de l'Ontario, conformément au *Protocole d'entente sur les programmes d'aide sociale pour les Indiens de 1965 conclu entre le Canada et l'Ontario* (aussi connu sous le nom d'*Accord de 1965* et de *Convention sur le bien-être des Indiens*), dans le cadre d'ententes de financement. Le programme est offert dans toutes les provinces et au Yukon. Depuis sa création en 1964, le programme a harmonisé ses taux et ses critères d'admissibilité à ceux de la province ou du territoire de référence.

Il n'existe pas de modèle de prestation unique pour l'aide au revenu, étant donné que l'exécution des programmes est gérée par les collectivités ou les organismes des Premières Nations et qu'elle doit être harmonisée à la province de référence ou au territoire du Yukon en ce qui concerne les critères d'admissibilité et les taux. Les principaux écarts quant à l'exécution régionale sont attribuables au degré de communication entre les collectivités des Premières Nations, SAC et les différents ordres de gouvernement. Les Premières Nations gèrent leurs propres programmes et leur exécution tout en demeurant conformes aux politiques de SAC ainsi qu'aux critères d'admissibilité et aux taux provinciaux. Vous trouverez de plus amples renseignements sur les modèles de prestation à la section 5.4 du présent rapport.

Les exemples suivants illustrent certains modèles de prestation en place : (1) la Nation Sto:lo, un conseil tribal de la Colombie-Britannique, fournit une aide au revenu aux membres de ses collectivités; (2) en Alberta, le Centre d'emploi Maskwacis ne fournit que des services préalables à l'emploi aux membres des collectivités des Premières Nations; (3) au Yukon, l'aide au revenu est fournie directement par le bureau régional du Yukon d'AANC, les Premières Nations autonomes, la *Loi sur les Indiens*, les Premières Nations et le gouvernement du Yukon; et (4) en Ontario, le financement et la surveillance du programme Ontario au travail sont légiférés par la province de l'Ontario et sont principalement assurés par les collectivités des Premières Nations.

### *Principaux groupes d'exécution*

Administration centrale de SAC – Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social :

- Établir l'orientation générale du programme;
- Obtenir des pouvoirs de financement;
- Assurer l'uniformité du programme de base;
- Donner des conseils stratégiques et opérationnels; et
- Surveiller le rendement du programme et son incidence sur les réserves et en rendre compte.

Bureaux régionaux de SAC :

- Fournir des conseils et un soutien, et renforcer les capacités des Premières Nations pour soutenir la mise en œuvre de l'aide au revenu;
- Élaborer des ententes de financement;
- Élaborer des plans de conformité fondés sur les risques;

- Veiller à ce que les bénéficiaires de l'aide au revenu adoptent des pratiques de gestion des risques; et
- Faire connaître le Programme d'aide au revenu.

Administration centrale de SAC – Opérations régionales :

- Superviser, coordonner et mener des examens sur place de la conformité.

Gouvernements et organismes des Premières Nations :

- Fournir l'aide au revenu, conformément aux modalités et conditions énoncées dans l'entente de financement;
- Fournir l'aide au revenu à toutes les personnes admissibles;
- S'assurer que le personnel est formé et que des contrôles internes sont en place; et
- Veiller à ce que les exigences en matière de rapports soient respectées et qu'ils soient soumis à SAC

Provinces et Yukon : En raison de leur rôle dans la prestation des services sociaux, y compris l'aide au revenu, les gouvernements provinciaux et territoriaux fournissent la référence pour l'établissement des taux et des critères d'admissibilité au Programme d'aide au revenu. En outre, les gouvernements des provinces et du Yukon offrent d'autres services, comme les services d'emploi et de soutien du revenu aux personnes handicapées vivant dans les réserves.

Organismes de prestation de services de deuxième niveau : Dans certaines provinces et régions, des organismes de prestation de services de deuxième niveau offrent un soutien administratif dans l'exécution du programme dans les réserves.

### *Principaux intervenants*

Les populations vivant dans les réserves sont les principaux intervenants. SAC administre le financement d'environ 540 Premières Nations qui servent environ 83 000 clients et 152 000 bénéficiaires (enfants et autres personnes à charge). Les organismes des Premières Nations exécutent le programme, conformément aux règles du programme du gouvernement fédéral et aux taux et critères d'admissibilité des provinces.

Emploi et Développement social Canada : Emploi et Développement social Canada est un intervenant en raison de son mandat de soutien à la formation préalable à l'emploi offert aux Autochtones par l'entremise de ses programmes d'intégration au marché du travail pour les Autochtones qui comprennent, jusqu'en mars 2017, le Fonds pour l'emploi des Premières Nations et la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones.

Assemblée des Premières Nations : L'Assemblée des Premières Nations est l'organisme national qui représente les membres des Premières Nations au Canada. Elle étudie des enjeux pertinents pour les collectivités des Premières Nations, notamment l'aide au revenu, et prend position sur ces enjeux de manière indépendante et en discute avec SAC. Santé Canada, les provinces et le Yukon sont également des intervenants.

## Ressources du programme

Les dépenses du Programme d'aide au revenu ont augmenté de 35 % au cours de la dernière décennie, passant de 682,5 millions de dollars en 2005-2006 à 924 millions de dollars en 2016-2017. Pour de plus amples renseignements sur les facteurs qui influent sur les coûts du programme et sur son efficacité, voir la section 6.

Tableau 1 : Dépenses prévues et réelles (2009-2017)

		Crédit 1 : Salaires et fonctionnement et entretien	Crédit 10 : Subventions et contributions	Crédit 5 : Immobilisations	Dépenses prescrites par la loi	Régime d'avantages sociaux des employés (RASE)	Total des dépenses réelles
<b>2009-2010</b>	Prévues	869 000 \$	766 330 500 \$	0 \$	0 \$	51 000 \$	<b>767 250 500 \$</b>
	Réelles	2 396 555 \$	803 033 654 \$	0 \$	0 \$	300 492 \$	<b>805 730 701 \$</b>
<b>2010-2011</b>	Prévues	886 287 \$	796 829 411 \$	0 \$	0 \$	53 939 \$	<b>797 769 637 \$</b>
	Réelles	3 209 273 \$	819 891 256 \$	0 \$	0 \$	421 807 \$	<b>823 522 335 \$</b>
<b>2011-2012</b>	Prévues	846 287 \$	816 147 820 \$	0 \$	0 \$	57 112 \$	<b>817 051 219 \$</b>
	Réelles	4 092 683 \$	838 551 587 \$	0 \$	0 \$	605 759 \$	<b>843 250 029 \$</b>
<b>2012-2013</b>	Prévues	2 043 750 \$	858 305 749 \$	0 \$	0 \$	243 023 \$	<b>860 592 522 \$</b>
	Réelles	3 944 173 \$	860 818 425 \$	0 \$	0 \$	558 585 \$	<b>865 321 182 \$</b>
<b>2013-2014</b>	Prévues	3 013 610 \$	862 943 482 \$	0 \$	0 \$	429 569 \$	<b>866 386 661 \$</b>
	Réelles	6 661 118 \$	865 900 746 \$	0 \$	0 \$	951 663 \$	<b>873 513 527 \$</b>
<b>2014-2015</b>	Prévues	4 099 365 \$	849 120 556 \$	0 \$	0 \$	582 944 \$	<b>853 802 865 \$</b>
	Réelles	6 902 779 \$	902 130 315 \$	0 \$	0 \$	951 156 \$	<b>909 984 250 \$</b>
<b>2015-2016</b>	Prévues	4 899 176 \$	887 027 052 \$	0 \$	0 \$	652 573 \$	<b>892 578 801 \$</b>
	Réelles	6 414 912 \$	897 009 882 \$	0 \$	0 \$	894 496 \$	<b>904 319 290 \$</b>
<b>2016-2017</b>	Prévues	4 231 074 \$	907 250 151 \$	0 \$	0 \$	624 091 \$	<b>912 105 316 \$</b>
	Réelles <sup>2</sup>	6 969 634 \$	916 094 868 \$	0 \$	0 \$	902 734 \$	<b>923 967 237 \$</b>

Tableau 2 : Ressources prévues (2016-2019)

Ressources financières budgétaires (en dollars)			Ressources humaines <sup>3</sup> (équivalents temps plein)		
2017-2018	2018-2019	2019-2020	2017-2018	2018-2019	2019-2020
<b>963 793 716</b>	<b>1 002 537 896</b>	<b>1 045 518 596</b>	80	80	80

<sup>2</sup> Les chiffres réels de 2016-2017 sont des chiffres provisoires parce que les Comptes publics ne sont pas encore finalisés.

<sup>3</sup> La plupart de ces équivalents temps plein ne travaillent pas directement dans l'aide au revenu, mais ils travaillent dans des services auxiliaires qui sont des frais généraux pour le Ministère.



## 2. Méthode d'évaluation

### 2.1 Portée et calendrier de l'évaluation

La portée de l'évaluation inclut les exercices financiers 2009-2010 à 2016-2018. Elle dépendra partiellement de la plus récente stratégie de mesure du rendement sur le Programme de développement social (2.2), dont la dernière mise à jour date d'avril 2014. Le mandat de l'évaluation a été approuvé par le Comité d'évaluation, de mesure du rendement et d'examen de l'ancien AANC le 25 septembre 2015, et la principale recherche sur le terrain a été menée entre octobre 2016 et avril 2017.

L'évaluation examine l'incidence des subventions et des contributions suivantes : les contributions à l'entente de transfert financier; les contributions pour fournir une aide au revenu aux résidents des réserves et les subventions pour fournir un soutien du revenu aux résidents des réserves.

### 2.2 Enjeux et questions de l'évaluation

Le mandat et la méthodologie de la présente évaluation ont été orientés par la Politique sur les résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor de 2016. Les questions suivantes ont orienté la méthodologie de la présente évaluation. Pour obtenir une correspondance des questions de l'évaluation et de leurs constatations respectives, voir l'annexe B.

#### **CONCEPTION et PRESTATION**

1. Quelles sont les principales différences entre les modèles de prestation de l'aide au revenu au Canada? Quels modèles de livraison fonctionnent bien?
2. Est-ce que le rôle d'AANC est approprié dans la conception et la prestation de l'aide au revenu?
3. Lorsque les collectivités des Premières Nations fournissent une aide au revenu, est-ce que ces collectivités sont suffisamment outillées pour exécuter le programme? Est-ce qu'AANC fournit un soutien approprié à ces collectivités?
4. Dans quelle mesure le Programme d'aide au revenu a-t-il influencé l'engagement constructif et les réseaux de collaboration avec les partenaires directs et indirects d'exécution (c.-à-d. les gouvernements provinciaux et territoriaux, les gouvernements et organismes des Premières Nations et les organismes de prestation tiers) pour maximiser les résultats pour les Autochtones?
5. Est-ce que le programme utilise efficacement les meilleures connaissances disponibles sur le bien-être des Autochtones et la participation au marché du travail pour atteindre ses objectifs?
6. Est-ce que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que le Programme d'aide au revenu actuel atteigne les résultats escomptés, notamment : fournir aux bénéficiaires admissibles un soutien financier pour répondre à leurs besoins, avec des services pour soutenir leur transition vers l'autonomie par une participation accrue au marché du travail?

## **OBJECTIFS et RÉSULTATS**

7. Est-ce que le programme répond aux résultats escomptés : les personnes et les familles admissibles bénéficient-elles d'un soutien financier pour les aider à répondre à leurs besoins fondamentaux et reçoivent-elles des services à l'appui de leur transition vers l'autonomie grâce à une participation accrue au marché du travail?
8. Est-ce que le Programme d'aide au revenu a atteint son objectif d'harmonisation aux taux et aux critères des provinces et du Yukon? Dans la négative, pourquoi? Est-ce que cet objectif stratégique convient aux personnes vivant dans une réserve?

## **EFFICIENCE et ÉCONOMIE**

9. Est-ce que le programme est le moyen le plus économique et efficace d'atteindre les résultats et de progresser vers ceux-ci?

## **APPROCHE et RÉCONCILIATION**

10. Est-ce que les hypothèses sous-jacentes dans les formules de calcul des prestations provinciales et du Yukon sont logiques pour les collectivités autochtones et est-ce qu'elles favorisent le bien-être d'une manière culturellement appropriée?
11. Est-ce que l'approche d'AANC à l'égard de l'aide au revenu et du soutien au bien-être économique dans les réserves favorise la réconciliation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones?

## **2.3 Méthode d'évaluation**

### **2.3.1 Sources des données**

Afin d'étudier les questions de recherche et les enjeux de l'évaluation ci-dessus, l'équipe d'évaluation a utilisé plusieurs méthodes de recherche. Les constatations et les conclusions de l'évaluation se fondent sur l'analyse et la mise en correspondance des nombreuses données : les sources de données suivantes ont été utilisées :

Revue de la littérature : L'équipe d'évaluation a mené une évaluation de la littérature publiée sur l'aide au revenu et au bien-être chez les Autochtones et d'autres groupes marginalisés et sur les stratégies provinciales. Les publications proviendront d'une variété de sources, notamment du milieu universitaire, autochtone et des groupes communautaires. Consultez l'annexe A pour la bibliographie.

Examen des documents et des dossiers : Des documents clés, tels que des lois, des audits et des évaluations antérieurs, des plans de gestion, des plans de travail, des rapports d'étape, des présentations, des études ou des rapports réalisés par le gouvernement, des dossiers sur des projets ou des bénéficiaires du gouvernement, des notes d'information, etc., ont été examinés et analysés afin de comprendre le programme dans le passé et à l'avenir.

Analyse des données : Les données recueillies et détenues par SAC, y compris les données financières, ont été analysées pour répondre aux questions de rendement et d'efficacité. Les évaluateurs ont également puisé dans d'autres bases de données, notamment le recensement du Canada et l'Enquête nationale auprès des ménages, ainsi que des sources de données externes comme les enquêtes du Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations.

Principales personnes interrogées : Des entrevues auprès de représentants des provinces (sept) et du gouvernement fédéral (24), d'universitaires (trois) et d'un aîné autochtone (un) ont été menées afin d'éclairer l'évaluation. Elles étaient de nature semi-structurée et qualitative en vue de comprendre les enjeux selon plusieurs points de vue.

Visites sur place : Les visites sur place étaient très importantes en raison de la grande variabilité dans la prestation de l'aide au revenu. Elles visaient à évaluer la mesure dans laquelle les différentes approches de prestation de l'aide au revenu permettent d'atteindre les résultats escomptés. La méthode de visite sur place comportait un certain nombre de méthodes de collecte de données pour recueillir le plus de renseignements possible sur la conception du programme et les conséquences de son exécution. Les méthodes reposaient sur des visites sur place dans les collectivités des Premières Nations et comportaient des entrevues auprès des personnes suivantes : chefs et dirigeants de la collectivité, membres du personnel de la prestation des services de l'aide au revenu, représentants des conseils tribaux, organismes de prestation tiers, bénéficiaires de l'aide au revenu, personnel du bureau régional de SAC et représentants du gouvernement provincial.

Les collectivités ont été choisies en vue de refléter la région, la population, l'activité économique et l'éloignement dans ces régions : Colombie-Britannique (six collectivités), Saskatchewan (deux), Manitoba (cinq), Ontario (trois), Alberta (un) et Québec (trois). Dix groupes de discussion ont été organisés avec des bénéficiaires de l'aide au revenu. Un sondage quantitatif a également été rempli volontairement par les participants de ces groupes (n=107).

### 2.3.2 Considérations

- La variabilité régionale de la prestation d'aide au revenu a été une préoccupation importante dans la présente évaluation.
- Les pouvoirs de financement pour l'initiative de réforme de l'aide au revenu dans les réserves ont pris fin en mars 2017. Le budget de 2017 prévoyait des fonds pour maintenir le soutien des activités précédant l'emploi et la gestion des cas pour les jeunes de 18 à 24 ans dans les collectivités qui ont participé à cette initiative.
- L'évaluation a tiré parti des évaluations et des audits antérieurs, en particulier de l'évaluation récente de l'initiative, pour rendre compte des connaissances actuelles des taux de dépendance à l'aide au revenu et de l'efficacité des mesures actives.
- La présente évaluation est limitée par les instruments et les processus existants de collecte de données qui ne permettent pas de recueillir des renseignements cohérents sur les résultats du programme pour les clients. Par conséquent, SAC est confronté à des limites à l'égard de la validité

et de la fiabilité des données internes. En particulier, les données recueillies par les Premières Nations et soumises à SAC sont des résumés des charges de travail déclarées chaque trimestre, selon des variables comme le sexe, le niveau de scolarité, le groupe d'âge, etc. Même si la charge de travail peut être un indicateur indirect de la dépendance, elle n'est pas en soi un taux de dépendance, car elle ne saisit pas la proportion de la population dépendante et ne suit pas le cheminement des clients dans le système ou lorsqu'ils en sortent, comme c'est le cas à l'extérieur des réserves. Aux fins des rapports gouvernementaux, et dans le présent rapport, le calcul de la charge de travail moyenne trimestrielle est un « taux de dépendance », car les données au niveau du client ne sont pas saisies par SAC d'une manière qui permettrait de calculer la proportion réelle de la population qui dépend de l'aide au revenu. En outre, il y a des problèmes de fiabilité des données sur la population totale enregistrée. Il est très difficile de saisir cette information par groupe d'âge en dehors des données de recensement, saisies tous les cinq ans et donc régulièrement désuètes.

## 2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen du Secteur de la vérification et de l'évaluation de l'ancien AANC était chargée du projet des études d'évaluation et gérait les évaluations conformément à son processus d'assurance de la qualité, à sa directive sur l'engagement et à la Politique sur les résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, présidé par l'ancienne sous-ministre d'AANC, a examiné les constatations préliminaires et le rapport final à des fins d'approbation. L'étude de cas sur le terrain a été menée avec l'aide du cabinet d'experts-conseils Ference and Company.

## 3. Constatations : pertinence

### 3.1 Besoin continu d'aide au revenu

***Le Programme d'aide au revenu répond à un besoin continu et il est très pertinent au regard des objectifs du Ministère et du gouvernement du Canada. Ce besoin est en partie attribuable aux conséquences historiques et continues du système des réserves, à l'héritage des pensionnats, notamment à une grande pauvreté et à l'absence de possibilités économiques dans certaines régions.***

#### 3.1.1 Caractère unique de l'aide au revenu

Le Programme d'aide au revenu est un volet du filet de sécurité sociale du Canada, qui vise à faire en sorte que les personnes et les familles admissibles qui résident dans une réserve reçoivent des fonds pour couvrir les dépenses de base de la vie quotidienne et des services préalables à l'emploi conçus pour aider les clients et les personnes à leur charge à s'intégrer à la main-d'œuvre. Le taux de dépendance à l'aide au revenu (voir la figure 1) – 30 % dans les réserves en 2014 comparativement à 5,3 % à l'extérieur des réserves – n'a connu qu'une légère baisse au cours des dix dernières années (34,6 % en 2004-2005), malgré le fait que les dépenses ont augmenté de 31 % durant la même période, passant de 649 millions de dollars en 2004-2005 à 854 millions de dollars en 2014-2015. Ces

chiffres en hausse indiquent un besoin qui dépasse largement celui des réserves, surtout si on tient compte : de la croissance démographique, des défis du système de réserve en ce qui a trait à la *Loi sur les Indiens*, de l'héritage historique du colonialisme au Canada (voir la section 3.1.2) et de l'éloignement, y compris le manque de débouchés économiques qui en résulte dans les communautés éloignées. En outre, sur le plan culturel, dans le cadre de la présente évaluation les répondants ont expliqué que, pour certains d'entre eux, la notion de « faire ses valises et partir » pour trouver des possibilités d'emploi pourrait être une perspective beaucoup plus intimidante qu'à l'extérieur des réserves, compte tenu des liens culturels, historiques, familiaux et linguistiques avec leur collectivité.

Le programme répond à un besoin pertinent, car les personnes vivant dans une réserve ont besoin de soutiens sociaux, tout comme tous les Canadiens. À l'exception de l'Ontario (au moyen de l'*Accord de 1965*), l'administration de l'aide au revenu dans les réserves relève du gouvernement fédéral, comme la plupart des autres services sociaux dans les réserves. Toutefois, le besoin dans les réserves est exacerbé et très différent, compte tenu de l'ampleur de la pauvreté et des difficultés liées à l'intégration à la main-d'œuvre (notamment l'héritage des pensionnats, la colonisation et leurs répercussions généralisées) (voir la section 3.1.2 pour en savoir plus sur les répercussions historiques et 3.1.3 pour plus de détails sur les obstacles à l'emploi).

Selon l'Enquête nationale auprès des ménages, le revenu moyen des ménages dans l'ensemble du Canada était de 79 382 \$ en 2011. C'est près du double du revenu moyen des ménages qui avaient un statut d'Indien inscrit et vivaient dans une réserve, soit de 44 370 \$ (voir la figure 2) cette année-là. Cet écart est généralement constant entre les régions, à l'exception du Québec où l'écart est nettement plus petit. L'écart du taux de participation au marché du travail est également important. Le taux était de 66 % à l'échelle du Canada en 2011, comparativement à 47,4 % chez les personnes ayant un statut d'Indien inscrit dans les réserves. Vous trouverez une analyse plus poussée des taux de dépendance à la section 4.2.1.

**Figure 1 : Taux de dépendance à l'aide sociale provinciale et à l'aide au revenu : Comparaison des provinces et du Yukon (2015-2016)**

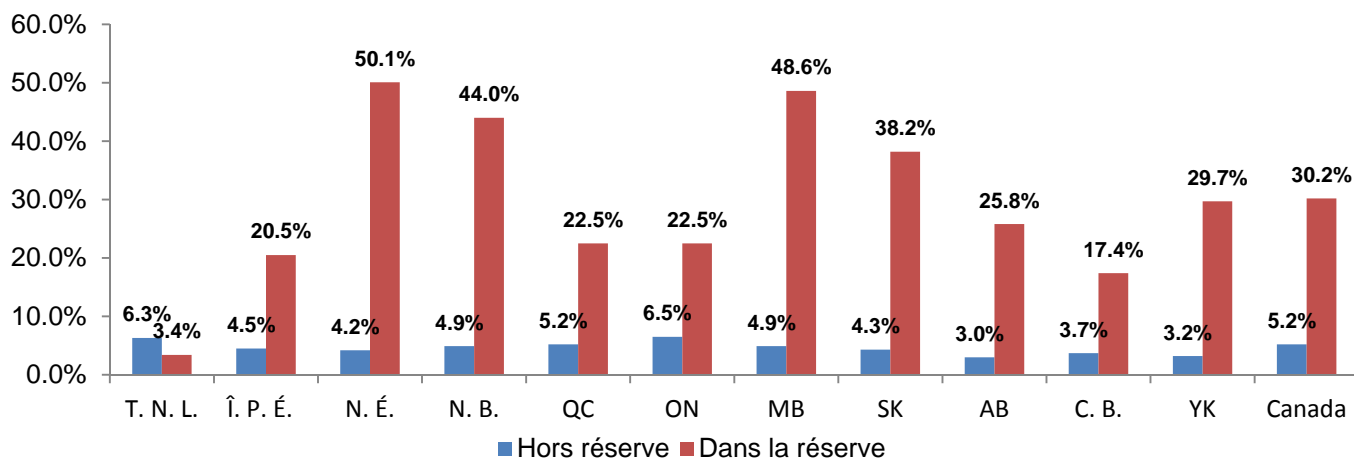
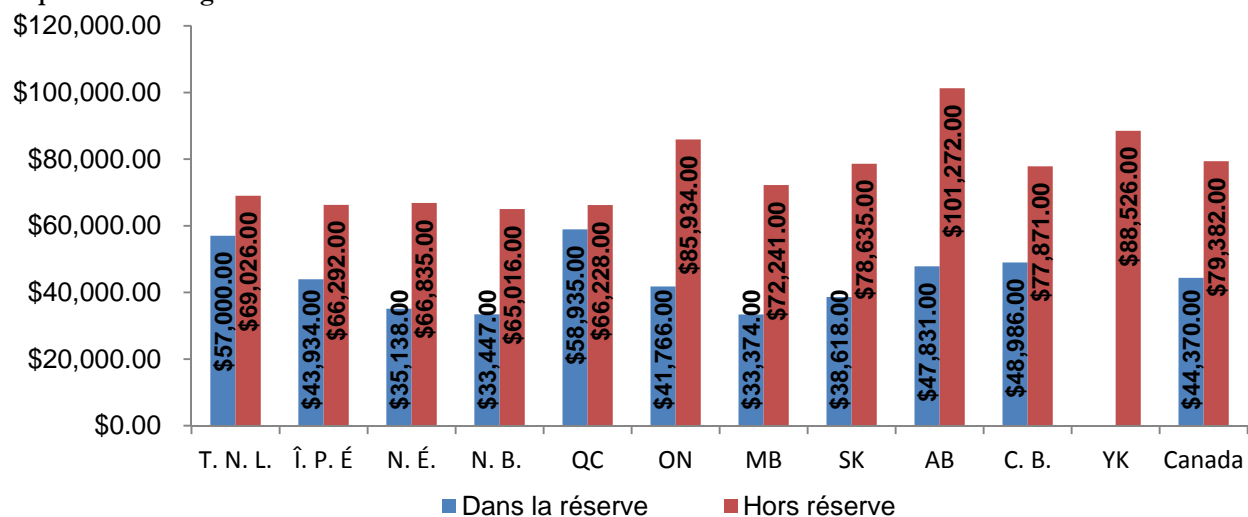


Figure 2 : Revenu moyen des ménages dans une réserve et hors réserve, selon la région, Enquête nationale auprès des ménages de 2011



La Commission royale sur les peuples autochtones a signalé que le niveau élevé de pauvreté chez les peuples des Premières Nations entraîne des taux plus élevés de maladies évitables, de violence et de suicide. Ces effets ont été corroborés par les expériences des groupes de discussion et des participants aux entrevues dans le cadre de la présente évaluation, et par l'Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi des Premières Nations, qui a révélé que seulement 18 % des adultes des Premières Nations dans un ménage, gagnant moins de 20 000 \$, ont déclaré avoir une excellente santé mentale; le chiffre est 44,7 % pour ceux qui gagnent 80 000 \$ ou plus.

La dépendance à l'aide au revenu est largement décrite par les intervenants comme nuisible au bien-être individuel et collectif. Les administrateurs de l'aide au revenu dans les réserves et les représentants de SAC ont convenu qu'il n'y a pas de volonté de vivre de l'aide au revenu. Les clients de l'aide au revenu préféreraient être financièrement autonomes et la dépendance à cette aide leur donne un sentiment de stigmatisation. Cette stigmatisation a été associée à une plus faible estime de soi, ce qui a des conséquences négatives sur le comportement. Même si l'aide au revenu offre aux clients un certain soutien pour répondre aux besoins fondamentaux, elle leur offre un soutien minimal lorsqu'ils veulent l'abandonner.

### 3.1.2 Contexte historique

Faire progresser la réconciliation au Canada, selon la plupart des intervenants communautaires et ce qui est confirmé dans la littérature, exige la reconnaissance du fait qu'en général, les programmes sociaux fédéraux dans les réserves étaient ancrés dans des politiques d'assimilation visant à intégrer les peuples autochtones à la société canadienne dominante, au détriment de leur culture et de leur mobilité territoriale. Il est essentiel de reconnaître cet historique pour faire progresser la réconciliation dans l'esprit de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et de la lettre de mandat de la ministre de l'ancien Affaires autochtones et du Nord du premier ministre du Canada.

Au Canada, les peuples autochtones ont une longue histoire de communauté et d'autonomie grâce à leur relation avec la terre et leurs moyens traditionnels de survie. La transition de l'autonomie à la dépendance à l'aide au revenu a commencé par le placement forcé des peuples autochtones sur les terres de réserve. Elle a été renforcée par des lois assimilationnistes, comme la *Loi sur les Indiens*, et maintenue par le « génocide culturel » des pensionnats. Cela a grandement réduit le savoir des Autochtones et leur capacité à maintenir des moyens traditionnels de survie. Les pensionnats ont également mené à des traumatismes intergénérationnels, et donc à des taux élevés de problèmes de santé mentale et de toxicomanie dans les réserves, ce qui constitue un obstacle majeur à l'autonomie de nombreux clients de l'aide au revenu. L'expérience des pensionnats demeure marquante aujourd'hui, puisque la majorité des adultes des Premières Nations (82,4 %) ont eux-mêmes fréquenté ou au moins un membre de leur famille a fréquenté un pensionnat indien.

Le résultat de ce contexte historique unique est que la pauvreté dans les réserves est considérablement plus importante dans certaines régions qu'en dehors des réserves. La trajectoire du mieux-être, qui comprend le rétablissement de la culture traditionnelle et la guérison des traumatismes intergénérationnels, exige une voie différente vers l'autonomie et l'emploi de la voie vécue suivie par beaucoup de personnes en dehors des réserves. Aujourd'hui, en raison des défis particuliers que doivent relever les personnes dans les réserves, pour s'aligner sur les taux d'aide au revenu dans les réserves et à l'extérieur, la politique de 1964 pourrait nécessiter un nouvel examen.

La Commission royale sur les peuples autochtones explique que la prestation d'un avantage financier peut protéger de la pauvreté absolue, mais qu'il ne résout pas les conditions qui ont mené à la dépendance à l'aide au revenu. Bien que rédigées il y a vingt ans, les conclusions de la Commission royale sur les peuples autochtones demeurent pertinentes aujourd'hui puisque le Programme d'aide au revenu est demeuré relativement le même.

### 3.1.3 Obstacles rencontrés dans les réserves

Dans de nombreuses collectivités, le manque de possibilités d'emploi pour les personnes qui vivent dans les réserves est attribuable à un éventail de variables historiques et contemporaines. En raison des difficultés à trouver un travail à temps plein qui suffit à subvenir aux besoins familiaux, dans certaines collectivités visitées pour la présente évaluation, l'aide au revenu n'était « pas un programme de dernier recours, mais le seul recours ».

#### *Obstacles économiques*

L'un des principaux obstacles à l'emploi auxquels font face de nombreuses collectivités dans les réserves est le manque de possibilités d'emploi, un obstacle perpétué par la nature éloignée de nombreuses réserves. Comme il fallait peut-être s'y attendre, le taux de dépendance (calculé par la charge de travail moyenne trimestrielle dans les réserves) est étroitement lié au taux de participation au marché du travail. En fait, c'était le principal obstacle cité par les participants au sondage mené lors des visites sur place chez les bénéficiaires de l'aide au revenu (voir la figure 3). Tout en étant rares, les emplois sont souvent saisonniers ou à temps partiel. Par conséquent, l'Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi des Premières Nations a révélé que, parmi les Premières Nations travaillant dans les réserves, près du quart (22,1 %) avaient un emploi principal à

l'extérieur de la réserve et la principale raison était le manque d'emplois dans leur collectivité (51,7 %).

Un obstacle semblable, quoique moins apparent, est le problème de transférabilité concernant la couverture de l'aide au revenu. Si une personne a une possibilité de travail à l'extérieur de la réserve, il ou elle ne sera pas immédiatement admissible à l'aide au revenu de la bande à son départ, mais serait admissible à la même prestation à l'extérieur de la réserve, fournie par la province. Les participants à la présente évaluation ont indiqué que ces clients de l'aide au revenu devaient parfois attendre plusieurs semaines, voire des mois, avant que leur demande provinciale soit traitée et un chèque émis. Dans la plupart des cas, une personne n'a pas la sécurité financière nécessaire pour se passer de l'aide au revenu pendant sa période de recherche d'emploi. Certains clients de l'aide au revenu ont également mentionné faire l'objet de racisme et de discrimination lorsqu'ils tentent de trouver un emploi à l'extérieur de la réserve. Ces problèmes les dissuadent de quitter la réserve pour chercher du travail. Les clients doivent continuer à recevoir une aide au revenu de la réserve jusqu'à ce qu'une adresse fixe soit établie à l'extérieur de celle-ci. Ils doivent être immédiatement admissibles à l'aide au revenu à l'extérieur de la réserve dès qu'ils déménagent. Ils pourraient même recevoir une aide au revenu d'urgence de la province, mais dans le présent rapport d'évaluation, les participants déclarent qu'il y a un délai dans certains cas.

### *Éducation*

L'Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi des Premières Nations a révélé que 28 % de ceux qui n'avaient pas terminé leurs études secondaires occupaient un emploi. Près de la moitié (49,2 %) de ceux qui ont terminé leurs études secondaires et près des deux tiers (61,2 %) de ceux qui ont terminé des études postsecondaires ont un emploi.

Les faibles taux d'obtention du diplôme et les taux élevés de décrochage dans la réserve se traduisent par de faibles bassins de main-d'œuvre, et donc par une forte dépendance à l'aide au revenu. Dans la présente évaluation, les participants des Premières Nations ont parlé de l'absence d'incitation à terminer des études secondaires, compte tenu du manque de possibilités d'emploi. Cela concorde avec la constatation de l'évaluation du Programme d'éducation primaire et secondaire selon laquelle le principal déterminant du taux d'obtention de diplôme était le taux global de participation au marché du travail de la collectivité. Sans débouchés prometteurs sur le marché du travail, un moins grand nombre d'étudiants terminent leurs études et sont donc largement inadmissibles aux études postsecondaires ou inaptes à de nombreux métiers.

Selon les administrateurs de l'aide au revenu qui participent à la présente évaluation, de nombreux jeunes adultes demandent l'aide au revenu à défaut lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Cela crée une culture de dépendance à l'aide au revenu, où ne pas demander d'aide au revenu désavantagerait nettement les jeunes comparativement à leurs pairs. Les visites des collectivités au Canada ont révélé que dans les collectivités des Premières Nations, où les possibilités d'emploi sont plus abondantes, ce phénomène est moins répandu.



## *Santé mentale*

Pour briser le cycle de dépendance à l'aide au revenu dans les réserves, il faut se concentrer sur les personnes touchées par le traumatisme intergénérationnel du colonialisme et des pensionnats, qui ont entraîné des taux disproportionnellement élevés de problèmes de santé mentale et de toxicomanie. « Les politiques passées du gouvernement, y compris la dépossession systémique des terres, l'affaiblissement des institutions sociales et politiques, et la discrimination raciale ont tous eu des effets durables sur le sentiment d'identité collective et l'appartenance des peuples autochtones. »

Pour de nombreux clients, chercher un soutien, comme des programmes d'orientation ou de réinsertion sociale ou se rapprocher davantage de leur culture peuvent être des objectifs intermédiaires utiles avant d'être prêts à l'emploi. Il s'agissait d'un point fréquemment cité par les administrateurs de l'aide au revenu dans les réserves comme étant la clé du succès.

Avant de croire avec confiance que la réduction de la dépendance ou la préparation au marché du travail peuvent être intégrées aux programmes sociaux visant à stimuler la participation au marché du travail, les programmes sociaux appuyés par SAC – et les soutiens aux problèmes de santé mentale fournis par Santé Canada – doivent d'abord être harmonisés aux besoins réels des collectivités. Un aspect important est le soutien communautaire culturellement adapté à la santé mentale, y compris le soutien pour les services d'orientation sur place et les services médicaux pour les toxicomanies et d'autres problèmes de santé mentale découlant des pensionnats et d'autres traumatismes.

Tout de suite après les possibilités d'emploi, les obstacles les plus cités par les participants à la présente évaluation à la réduction de la dépendance à l'aide au revenu étaient les problèmes de santé mentale. On croyait qu'en raison des efforts de préparation à l'emploi qui manquaient de ressources pour offrir des services de santé mentale accessibles, la gestion des cas sautait une première étape essentielle et les clients avaient une probabilité beaucoup plus faible d'améliorer leurs résultats que s'ils avaient accès à ces services. D'autres investissements dans les services de santé mentale – plus que ce qu'offre actuellement Santé Canada par l'entremise de la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits – ont été perçus par les participants comme pouvant pousser une masse critique des clients à être prêts à l'emploi, au point où l'investissement s'autofinance à long terme avec les baisses prévues dans la dépendance. Santé Canada a beaucoup investi dans le domaine de la santé mentale au cours des deux derniers exercices, mais les effets ne se manifestent pas encore chez les participants à la présente évaluation.

## *Autres obstacles*

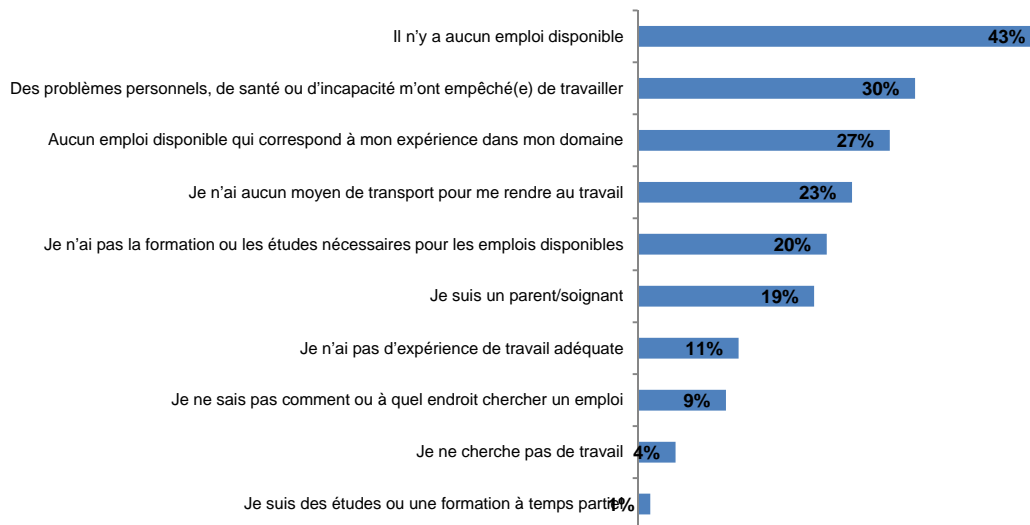
Voici d'autres obstacles à l'emploi :

- **Transport** : les indemnités sont limitées dans le cadre de l'aide au revenu pour les personnes qui veulent trouver un emploi. L'absence de transport en commun dans les réserves et le manque de transport interurbain signifie que les clients de l'aide au revenu dans ces réserves sont souvent beaucoup plus touchés que les clients qui vivent dans des centres urbains en ce qui a trait à leur mobilité (et donc leur capacité de trouver et conserver un emploi). Même dans les collectivités à

distance raisonnable (moins d'une heure) d'un plus grand centre urbain, le transport a été cité comme l'un des principaux obstacles à la poursuite des études et à la recherche d'emploi.

- Incompatibilité culturelle avec le marché du travail : Les économies de subsistance traditionnelles ont des principes directeurs différents de ceux du marché du travail individualiste. Ces économies comportent la circulation sans fin des biens et des services, axée sur la subsistance des membres de la collectivité. Par exemple, les activités traditionnelles qui contribuent au mieux-être de la collectivité et à l'économie locale – comme la pêche, le piégeage ou la prise en charge des enfants et des aînés – sont toutes considérées comme des tâches non rémunérées.
- Dépendance intergénérationnelle : Dans les études de cas connexes, il a été démontré que les enfants des bénéficiaires de l'aide sociale sont plus susceptibles de recevoir les mêmes prestations plus tard dans la vie. La présente évaluation révèle qu'il peut y avoir des familles qui considèrent l'aide au revenu comme un rite de passage et qui encouragent leurs membres à la percevoir dès leur 18<sup>e</sup> anniversaire.
- Absence de soutien pour la transition de l'aide au revenu à la vie professionnelle : les participants aux groupes de discussion ont indiqué que la phase de transition de l'aide au revenu à la vie professionnelle était source d'anxiété. Leurs préoccupations comprenaient l'écart entre le dernier chèque d'aide au revenu et le premier chèque de paie, l'incapacité d'accéder aux services de transport pour aller au travail et en revenir ainsi que la disponibilité et l'abordabilité des services de garde.

Figure 3 : Obstacles à l'emploi



Quelles sont les principales raisons pour lesquelles vous êtes actuellement au chômage?  
N=74 chômeurs

## 4. Constatations : conséquences

### 4.1 Comblent les besoins fondamentaux

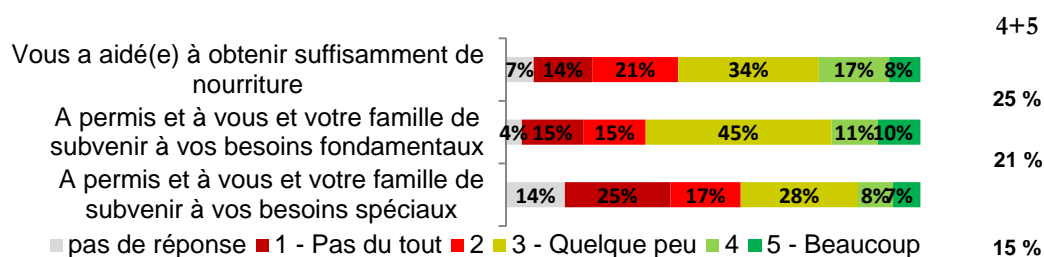
***L'harmonisation aux taux provinciaux et aux critères d'admissibilité comme pilier clé de la politique d'aide au revenu suppose la parité dans les réalités historiques, culturelles et sociales, de même que l'accès au marché du travail entre les collectivités dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, ce qui n'est peut-être pas le cas selon la présente évaluation. De nombreux clients disent avoir de la difficulté à subvenir à leurs besoins fondamentaux, ce qui est aggravé par l'accès minimal aux avantages financiers en dehors de l'aide au revenu qui est offert aux familles à faible revenu au Canada.***

La partie « avantage financier » de l'aide au revenu vise à aider les bénéficiaires admissibles à répondre à leurs besoins fondamentaux. Si la satisfaction de ces besoins est définie de façon à se conformer aux taux de référence et à l'admissibilité dans les provinces, cet objectif est atteint, car le programme permet effectivement la distribution adéquate des prestations d'aide au revenu aux demandeurs admissibles. Les administrateurs qui dirigent le conseil de bande ou d'autres organismes délégués gèrent la participation au programme, la distribution de ses prestations et la production de ses rapports. Les conseils tribaux jouent un rôle de soutien dans certaines collectivités.

Tenant pour acquis que les « besoins fondamentaux » concernent la nourriture, l'hébergement et les services publics, des recherches laissent croire que l'aide au revenu, dans les réserves ou à l'extérieur, a une portée limitée en ce qui a trait au financement de ces coûts à elle seule. Tous les administrateurs et les clients de l'aide au revenu des Premières Nations qui participent à la présente évaluation ont souligné que la plupart des clients ne peuvent pas subvenir à ces besoins avec les montants qui leur sont alloués par l'entremise de l'aide au revenu. Par exemple, les parents disaient se sentaient obligés de choisir entre payer leur facture d'électricité et nourrir leurs enfants. Les taux d'aide au revenu n'ont pas suivi le rythme du coût de la vie. Par exemple, en Colombie-Britannique l'indice des prix à la consommation a augmenté de 12 % au cours des dix dernières années, alors que les taux d'aide au revenu restent les mêmes. Les taux n'ont pas augmenté au Manitoba et en Saskatchewan depuis 2008 et depuis 2011 en Alberta (expliqué plus en détail à la section 5.2).

Près de la moitié (45 %) des personnes interrogées (qui ont participé à un groupe de discussion pendant les visites sur place dans le cadre de la présente évaluation et ont consenti à remplir un sondage) ont évalué leur satisfaction de la mesure dans laquelle l'aide au revenu « vous a permis de répondre à vos besoins fondamentaux et à ceux de votre famille » [traduction] à trois sur cinq (voir la figure 4). Seul un faible pourcentage de clients est satisfait des services fournis par l'aide au revenu. Le quart (25 %) accordait une note de quatre ou cinq sur cinq à la mesure dans laquelle l'aide au revenu « vous a aidé à obtenir une quantité suffisante de nourriture » [traduction]; deux sur dix (21 %) l'ont fait pour « vous a permis de répondre à vos besoins fondamentaux et à ceux de votre famille »; 15 % l'ont fait pour « vous a permis de répondre à des besoins spéciaux et à ceux de votre famille » [traduction].

Figure 4 : Résultats de l'aide au revenu (a)



Sur une échelle de 1 à 5, où « 1 » correspond à « Pas du tout », « 3 », à « Quelque peu » et « 5 », à « Grandement », indiquez dans quelle mesure l'aide que vous avez reçue du Programme d'aide au revenu vous a permis d'atteindre les résultats suivants :  
 n=107 répondants

Le manque de capacité de répondre aux besoins fondamentaux dans les réserves est probablement attribuable à l'absence d'autres avantages financiers pour lesquels les bénéficiaires d'aide au revenu peuvent être admissibles. L'Allocation canadienne pour enfants, par exemple, est un paiement mensuel non imposable pour les familles ayant des enfants de moins de 18 ans qui accordent aux familles dont le revenu familial net est inférieur à 30 000 \$, un montant de 6 400 \$ par année (533 \$ par mois) pour chaque enfant âgé de moins de 6 ans et 5 400 \$ par année (450 \$ par mois) pour chaque enfant âgé de 6 à 17 ans. Des recherches indiquent que la proportion de personnes qui reçoivent l'Allocation canadienne pour enfants dans les réserves est inférieure à ce qu'elle pourrait être en raison des plus faibles taux de production de déclarations de revenus. Selon les personnes interviewées qui ont participé à la présente évaluation, le gouvernement fédéral doit déployer davantage d'efforts pour s'assurer que, non seulement les administrateurs de bande, mais aussi le public dans les réserves, sont pleinement informés des prestations qu'ils peuvent recevoir et obtiennent plus de soutien pour assurer la production des déclarations de revenus pour recevoir ces prestations. L'absence de recours à l'Allocation canadienne pour enfants aurait des répercussions financières importantes pour les familles avec enfants. Toutefois, il y aurait des complications et des risques si le gouvernement faisait des efforts supplémentaires pour contraindre les particuliers des Premières Nations à produire des déclarations de revenus, même dans le but de faciliter l'accès à une prestation importante.

#### 4.2 Intégration à la main-d'œuvre

***Malgré l'investissement continu dans le programme, le taux de dépendance à l'aide au revenu n'a connu que de modestes baisses.***

#### 4.2.1 Taux de dépendance

SAC recueille des données sur les charges de travail trimestrielles par collectivité. La mesure la plus souvent déclarée est le « taux de dépendance », qui représente la charge de travail trimestrielle, en moyenne, au cours d'un exercice, divisée par la population totale. La charge de travail comprend les personnes à charge. Même s'il ne s'agit pas d'un taux de dépendance en soi (c.-à-d. qu'il n'indique pas la proportion de personnes qui dépendent annuellement de l'aide au revenu; voir la section 2.3.2 pour de plus amples détails), cette indication de la charge de travail sert d'indicateur indirect de la dépendance en ce sens que lorsque les personnes ne sont plus admissibles à l'aide au revenu en raison du retour au travail ou aux études, la charge de travail devrait chuter quelque peu et correspondre à un taux de dépendance réel.

Malgré ces limites, le taux de dépendance a légèrement chuté à l'échelle nationale au cours des cinq années de 2012 à 2017 (l'année la plus récente où les données de toutes les régions sont disponibles) de 34 à 30 % (dans un intervalle normal de variabilité annuelle). Les données du Manitoba pour 2015 n'étaient pas disponibles au moment de cette analyse. Notamment toutefois, en examinant les tendances pour toutes les autres régions à l'exclusion du Manitoba pour les quatre années comprises entre 2012 et 2015, le taux de dépendance diminue considérablement, soit de 29 à 25 %.

Plusieurs régions ont connu une tendance à la baisse en général, surtout en Colombie-Britannique, qui est passée d'une moyenne de 31 à 17 % de 2012 à 2017. L'Alberta est demeurée stable à environ 25 à 26 %, la Saskatchewan, à environ 38 %, le Manitoba, à 49 %, et l'Ontario, à environ 23 %. Le Québec a connu une baisse constante de 29 % à 23 % et l'Atlantique a connu une chute importante et constante, passant de 54 % à 38 %.

Au Québec et en Ontario, il existe un lien étroit entre la dépendance et l'éloignement, mais cette relation n'est pas apparente dans les autres régions. En général, on observe une relation plus stable entre la participation au marché du travail et la dépendance dans toutes les régions. Même si cette relation semble aller de soi, elle confirme la nécessité d'aborder les réalités évidentes de l'accès au marché du travail auxquelles sont confrontées les personnes qui vivent dans les réserves.

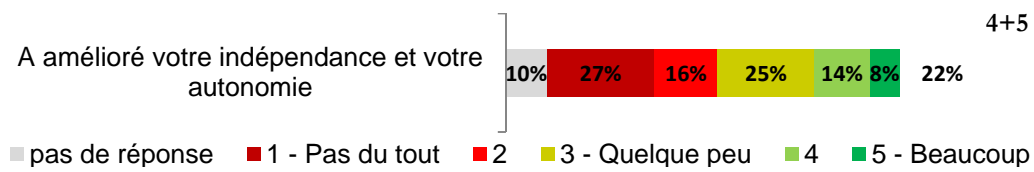
Les participants à la présente évaluation ont souligné que, au cours de la période de diminution du taux de dépendance, le gouvernement fédéral a également déployé des efforts importants en matière de conformité dans le but de recouvrer les fonds qui ne satisfaisaient pas aux exigences de conformité à l'égard de l'admissibilité des clients ou des taux, ce qui peut expliquer en partie la baisse. Les collectivités interviewées pour la présente évaluation estimaient que les ressources étaient surtout récupérées parce que les dossiers des clients n'étaient pas tenus à jour, de sorte que les documents requis pour attester de l'admissibilité du client à l'aide au revenu, plutôt qu'en raison de problèmes réels d'admissibilité. Par conséquent, il est probable que la modeste diminution de la dépendance soit, du moins en partie, attribuable à des facteurs externes au succès du Programme d'aide au revenu.

## 4.2.2 Abandon de l'aide au revenu

Les clients de l'aide au revenu et les administrateurs qui ont participé à la présente évaluation ont expliqué que les clients préféreraient de loin recevoir un chèque de paie que des prestations d'aide au revenu. Interrogés sur l'aide au revenu dans le cadre d'un sondage, seulement 22 % des participants aux groupes de discussion ont donné une note de quatre ou cinq sur cinq. Ce faible résultat pourrait être attribuable au petit nombre (environ 100) de collectivités qui ont mis à l'essai l'initiative de réforme de l'aide au revenu (largement perçue comme une réussite). Fait important, presque toutes les collectivités visitées dans le cadre de la présente étude ont obtenu un soutien pour la prestation améliorée des services (voir la section 5.1 pour en savoir plus sur cette initiative) ou elles bénéficiaient d'une certaine forme de mesures actives ou de la gestion des cas des clients.

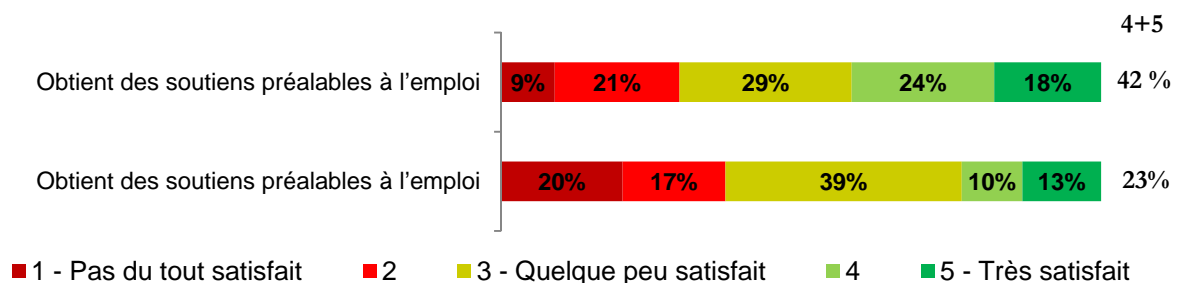
En outre, les participants qui ont bénéficié d'un certain type de soutien en matière d'emploi ont exprimé un niveau de satisfaction général considérablement plus élevé à l'égard du Programme d'aide au revenu que les autres. Parmi ceux qui bénéficient d'un type quelconque de soutien à l'emploi, plus de quatre répondants sur dix (42 %) évaluent leur taux de satisfaction global à quatre ou cinq sur cinq par rapport à moins du quart (23 %) des personnes qui n'en reçoivent aucune.

Figure 5 : Résultats de l'aide au revenu (b)



Sur une échelle de 1 à 5, où « 1 » correspond à « Pas du tout », « 3 », à « Quelque peu » et « 5 », à « Grandement », indiquez dans quelle mesure l'aide que vous avez reçue du Programme d'aide au revenu vous a permis d'atteindre les résultats suivants :  
n=107 répondants

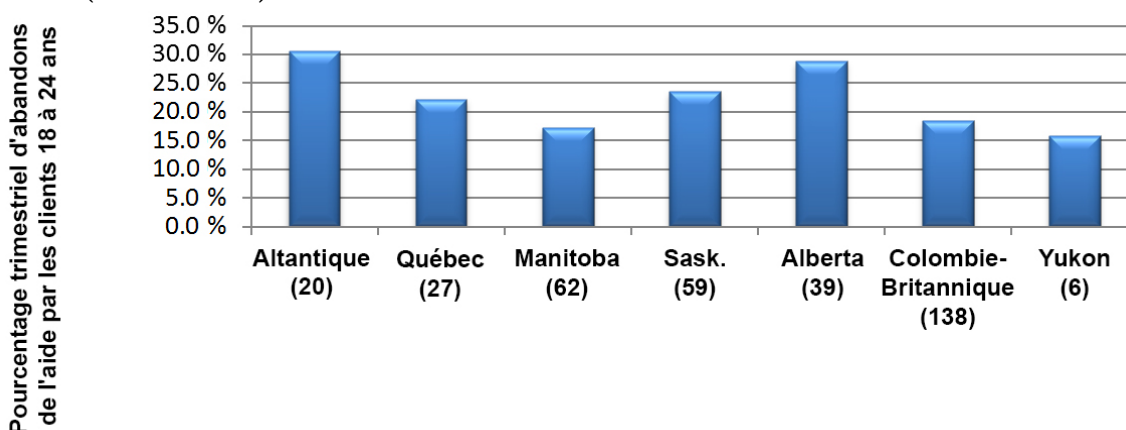
Figure 6 : Satisfaction globale à l'égard de l'aide au revenu



Dans quelle mesure êtes-vous satisfait de l'aide que vous recevez du Programme d'aide au revenu sur une échelle de 1 à 5 où 1 désigne pas du tout satisfait, 3, quelque peu satisfait, et 5, très satisfait?  
N=107 répondants (n=38 obtenant des soutiens à l'emploi, n=69 n'obtenant pas de soutiens à l'emploi)

En examinant les données sur l'aide au revenu, l'abandon de l'aide au revenu pour un emploi ou des études est saisi à peu près de la même façon que la dépendance, c'est-à-dire qu'un certain nombre de clients ont déclaré avoir « abandonné » l'aide au revenu chaque trimestre, ce qui est ensuite calculé en moyenne dans les quatre trimestres. Le problème est qu'il n'y a aucune indication du nombre total de personnes qui ont quitté le système d'aide au revenu ou qui ont réintégré le système au cours d'une année donnée. En revanche, une charge de travail par trimestre peut être comparée à la charge de travail par trimestre pour avoir une idée des abandons du système. Une analyse des données de 2015 pour le groupe d'âge des 18 à 24 ans (sauf en Ontario, où les données selon l'âge ne sont pas recueillies) indique une charge de travail moyenne nationale pour les abandons d'environ 20 % par trimestre. Ce chiffre varie considérablement selon la région, comme le montre la figure 7.

Figure 7 : Charge de travail trimestrielle moyenne pour les abandons pour les clients de 18 à 24 ans en 2015-2016 (Ontario exclus)



## 5. Constatations : efficacité

### 5.1 Efforts visant à réduire la dépendance

*Les ressources du programme sont presque entièrement consacrées aux avantages financiers du programme d'aide au revenu. Même si elles semblent prometteuses, les activités qui appuient l'objectif d'aider les clients à faire la transition vers l'autonomie et à intégrer la main-d'œuvre, en particulier les « mesures actives », ont une portée limitée, en particulier en ce qui a trait aux soutiens disponibles à l'extérieur des réserves. En outre, l'éventail de services offerts aux clients de l'aide au revenu dans les régimes provinciaux, en particulier la gestion des cas, est plus complet que les services disponibles dans les réserves.*

L'un des deux principaux énoncés de résultat de l'aide au revenu insiste sur l'intégration à la main-d'œuvre, ce qui suppose que des efforts sont nécessaires pour interrompre le cycle de dépendance à l'aide au revenu. Cependant, les ressources du Programme d'aide au revenu sont presque entièrement consacrées à ses avantages financiers. À l'échelle nationale, en 2015, les

dépenses visant à réduire la dépendance, par exemple pour les soutiens à l'emploi et à la formation et dans le cadre de la prestation améliorée des services, représentaient seulement 3,7 % du total des dépenses ou environ 27 millions de dollars sur un total de 709 millions de dollars répartis entre les collectivités pour 2015 (3,2 % pour les collectivités qui n'ont pas amélioré la prestation des services et six pour cent pour les collectivités qui ont amélioré la prestation des services). Parmi les 474 qui ont soumis des rapports financiers en 2015 (environ 30 %), 145 avaient obtenu des fonds de SAC pour une certaine forme de mesures actives.

Fait important, dans les collectivités qui bénéficiaient d'un certain degré de soutien à l'égard des mesures actives d'AANC en 2015, il y avait un lien important entre le niveau d'investissement dans les mesures actives et le taux global de dépendance (plus grande est la proportion du budget total alloué aux mesures actives, plus faible est le taux total de dépendance mesuré selon la charge de travail moyenne trimestrielle). Pour le projet pilote de prestation améliorée des services de l'ancien AANC, qui a servi près de 11 000 clients dans plus d'une centaine de collectivités, les clients pourraient faire l'objet d'une évaluation complète de leurs besoins, être aiguillés vers d'autres services offerts dans les collectivités et consulter des conseillers en emploi pour élaborer des plans d'action et établir des mesures de soutien pour obtenir un emploi. Ce projet pilote a pris fin en mars 2017. Il n'a pas été renouvelé, mais son financement a été prolongé pour une autre année en vertu des pouvoirs du Programme d'aide au revenu.

L'examen des données communautaires sur les résultats des clients pour les deux dernières années de données (2014-2015 et 2015-2016), pour toutes les régions sauf l'Ontario (où le volet de prestation améliorée des services a été traité différemment, étant donné l'existence de mesures actives dans le cadre du programme Ontario au travail), a révélé des résultats positifs. Compte tenu du taux de dépendance des personnes de 18 à 24 ans qui ont pris part à des mesures actives sur le taux total de dépendance des 18 à 24 ans, cette proportion était beaucoup plus élevée pour les collectivités avec la prestation améliorée des services qu'en son absence (moyenne de 22 % comparativement à huit pour cent, respectivement, de la charge de travail moyenne trimestrielle des hommes et 19 % comparativement à sept pour cent pour les femmes). Il y a également une corrélation significative entre le niveau d'investissement (proportion du total des dépenses) et la proportion de clients de 18 à 24 ans participant à des mesures actives, pour les deux hommes et les femmes.

Bien qu'il n'y ait pas de différence entre les collectivités avec ou sans prestation améliorée des services pour ce qui est du nombre de personnes de 18 à 24 ans déclarant des revenus d'emploi, la charge de travail moyenne trimestrielle des abandons pour un emploi ou des études était significativement plus élevée chez les hommes (25 % comparativement à 17 %) et un peu plus élevée chez les femmes (29 % comparativement à 26 %). Étant donné la période et la portée limitées de ces initiatives, ces chiffres sont signe d'un résultat prometteur, où les investissements sont accrus dans les mesures actives.

Le principe directeur sous-jacent à la gestion des cas « actifs », par opposition aux mesures « passives » qui consistent à mettre en place seulement les versements en place, est d'assurer que les gestionnaires de cas entretiennent des relations efficaces avec les clients et les aident à atteindre leurs objectifs particuliers. Les programmes destinés aux bénéficiaires pourraient comprendre un vaste



éventail de services, notamment l'aide à la recherche d'emploi, la formation de base, les programmes d'expérience professionnelle et travail-études.

L'initiative de réforme de l'aide au revenu a été évaluée séparément dans l'évaluation conjointe de 2016 de l'initiative de réforme de l'aide au revenu dans les réserves. L'évaluation a révélé que les services préalables à l'emploi aidaient à cerner les obstacles individuels des clients, à surmonter une faible estime de soi et à abandonner l'aide au revenu pour un emploi ou des études. Toutefois, le programme a été remis en question en raison de son groupe d'âge restreint, qui a empêché la plupart des clients de l'aide au revenu d'y participer, et de la durée de l'intervention (jusqu'à six mois), ce qui était trop court pour permettre à de nombreux clients d'obtenir les résultats escomptés.

En Ontario, le gouvernement provincial offre une aide au revenu dans les réserves dans le cadre du programme Ontario au travail (avec remboursement des fonds par SAC dans le cadre de l'*Accord de 1965* du Canada et de l'Ontario). Dans 79 des 127 collectivités, le programme Ontario au travail comprend non seulement les prestations individuelles, mais aussi la gestion des cas et les services préalables à l'emploi pour aider les clients à se préparer à l'emploi et à trouver du travail. Dans les autres collectivités, seule la portion des prestations individuelles est livrée.

Sans renouvellement à plus long terme de la prestation améliorée des services, avec des modalités et un déploiement plus vastes, ou une autre initiative de mesures actives de portée nationale, seuls les clients de l'Ontario continueront d'avoir accès aux fonds de SAC pour les services préalables à l'emploi afin de surmonter les obstacles à l'intégration à l'emploi.

## 5.2 Harmonisation avec les provinces et territoires

***Depuis 1964, le Ministère s'efforce de faire correspondre les taux d'aide au revenu et les critères d'admissibilité à ceux de la province ou du territoire de référence. Selon l'évaluation, le programme atteint cet objectif. Toutefois, depuis ce temps les provinces ont considérablement élargi leurs programmes d'aide au revenu afin d'inclure des mécanismes robustes de prestation de services et des efforts de gestion des cas. Par conséquent, l'approche programmatique d'aide au revenu du gouvernement ne concorde pas avec celle des provinces.***

En 1964, le Conseil du Trésor a autorisé AANC à administrer l'aide au revenu aux taux provinciaux ou territoriaux, selon leurs critères d'admissibilité, pour assurer l'égalité du traitement dans les réserves et à l'extérieur. À l'époque, le volet avantages financier reflétait l'ensemble des programmes d'aide au revenu dans l'ensemble du pays. L'évaluation révèle que l'aide au revenu est offerte de manière à correspondre aux critères d'admissibilité et aux taux de la province de référence.

Toutefois, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont tenu compte des interruptions dans le cycle de dépendance et du soutien dans les obstacles à l'autonomie, qui constituent les volets essentiels de leur programme d'aide au revenu depuis les années 1990. Ces approches incitent les bénéficiaires de l'aide au revenu à obtenir un emploi en adoptant des stratégies individualisées (« gestion de cas »), notamment par la motivation, l'orientation, le perfectionnement par les études, la formation professionnelle et les techniques de recherche d'emploi, le placement subventionné de

travailleurs, les services de garde, le soutien aux services de transport et d'autres encore. Les programmes conçus pour rompre le cycle de dépendance peuvent comprendre l'aide à la recherche d'emploi, la formation de base et la formation axée sur des compétences, ainsi que des programmes travail-études.

Fait important, au Québec, le projet de loi 70 (novembre 2016) exigera que les nouveaux bénéficiaires de l'aide au revenu s'inscrivent à des mesures d'intégration du travail, sinon des pénalités seront déduites. AANC est confronté à la mise en œuvre de ce projet de loi dans ses collectivités sans financement supplémentaire, structure organisationnelle ou réseaux appropriés en place, comme c'est le cas dans cette province.

Avec les exceptions possibles des projets pilotes très limités de mesures actives dans les années 1990, du projet pilote de prestation améliorée des services mis en œuvre de 2014 à 2017 et du financement prévu dans le budget de 2017 pour des activités semblables de gestion des cas, l'absence de programmes continus de SAC, conçus pour la participation à des « mesures actives », signifie que l'aide au revenu comme programme n'offre pas à lui seul les initiatives de préparation aux études et à l'emploi et de gestion des cas qui seraient accessibles en dehors des réserves.

### 5.2.1 Prestation des services et capacité communautaire

Une autre différence entre les programmes à l'intérieur et à l'extérieur des réserves est que les provinces ont établi des systèmes centralisés de prestation des services pour s'assurer que les clients reçoivent un service solide. Le modèle de prestation de l'aide au revenu dans les réserves est différent. SAC fournit des fonds aux administrations des Premières Nations. On s'attend souvent à ce que les agents de traitement des cas accomplissent les mêmes tâches qu'une équipe d'employés à l'extérieur des réserves. La capacité et les ressources des collectivités des Premières Nations sont souvent insuffisantes pour faire face à la demande. Certaines provinces disposent également de systèmes centralisés de base de données informatiques qui servent de système simplifié de gestion des clients et des cas et facilitent la production de rapports plus utiles et moins lourds sur le rendement. Voir la section 5.4 pour en savoir plus sur les modèles de prestation.

### 5.2.2 Allocation-logement

***Le volet allocation-logement des besoins fondamentaux de l'aide au revenu est fourni dans les réserves de façon à correspondre aux critères d'admissibilité et aux taux de la province de référence ou du Yukon. Toutefois, seules les bandes dotées d'un régime de location universel ou de logements sociaux avec un solde hypothécaire impayé sont admissibles à l'allocation-logement. En conséquence, certains clients de l'aide au revenu n'ont aucune aide pour payer leurs frais de logement (hypothèque et loyer) s'ils ne sont pas admissibles à la prestation.***

Superficiellement, l'allocation-logement dans les réserves semble différente de celle qui existe à l'extérieur. De nombreux clients de l'aide au revenu ont l'impression qu'ils ne reçoivent pas le même montant que les personnes à l'extérieur de réserves parce qu'ils ne reçoivent pas directement l'allocation-logement. Cela peut être attribuable au fait que certaines collectivités des Premières

Nations ont décidé de ne pas demander de loyer à leurs membres. Sans preuve de loyer, les clients de l'aide au revenu ne reçoivent pas la partie allocation-logement de la prestation d'aide au revenu. C'est la même chose à l'extérieur des réserves où une preuve de loyer est requise pour couvrir les frais de logement.

Plus précisément, il y a deux cas dans les réserves où les clients de l'aide au revenu (ou la bande des Premières Nations en leur nom) ont droit à l'allocation-logement. Le premier est lorsqu'une communauté des Premières Nations met en œuvre un régime de location universel – où tous les résidents d'une bande paient un loyer – qui est censé remplacer la commission de location immobilière et la législation connexe qui existent à l'extérieur des réserves. Le deuxième concerne le logement social, semblable à celui qui existe en dehors des réserves, lorsqu'il y a une hypothèque impayée à la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le Programme d'aide au revenu permet le remboursement du prêt impayé pourvu que le client de l'aide au revenu réside dans l'appartement.

Ce système se fonde sur le principe suivant : si aucun loyer n'est demandé, aucune allocation-logement ne doit être versée. Toutefois, il y a certains cas où ce système semble désavantager les clients de l'aide au revenu. Par exemple, si le client vit dans une maison privée dans une collectivité où il n'existe aucun régime de location universel, le propriétaire privé pourrait lui demander un loyer sans qu'il ait droit à l'allocation-logement. Les clients de l'aide au revenu sont censés être prioritaires pour les logements sociaux ou les maisons appartenant à des bandes, mais en raison de facteurs comme les pénuries de logements, ce n'est pas toujours possible. Un autre cas, entendu dans les groupes de discussion des clients de l'aide au revenu, est que parfois les clients finissent par payer les réparations de leur domicile si la bande n'a pas les moyens de le faire. Dans les deux cas, en étant admissibles à l'allocation-logement, les clients ne bénéficient d'aucun soutien financier pour ce fardeau.

### 5.2.3 Harmonisation comme objectif

***Toutefois, l'approche d'harmonisation des taux suppose la parité dans les réalités historiques, culturelles, sociales et du marché du travail entre les collectivités dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, ce qui n'est pas le cas selon la présente évaluation. La parité des taux écarte également le gouvernement du Canada du processus décisionnel relatif aux taux et aux critères d'admissibilité et par conséquent, il sera incapable de réagir aux difficultés dans les réserves.***

À l'origine du Programme d'aide au revenu dans les réserves, une proportion beaucoup plus importante de la population à l'extérieur des réserves vivait en région éloignée ou rurale comparativement à aujourd'hui. À ce moment, la parité des taux dans les réserves et à l'extérieur était peut-être plus appropriée.

En général, les participants à la présente évaluation remettent en question le bien-fondé de la comparabilité des provinces et des territoires comme principe directeur de politique. Selon les représentants des collectivités, une grande partie des Premières Nations sont situées en région isolée et éloignée où le coût des besoins fondamentaux, du transport, des services publics et des aliments

est considérablement plus élevé que dans les centres urbains. Par exemple, parmi les 63 collectivités des Premières Nations du Manitoba, seulement neuf sont situées à moins de 50 kilomètres d'un centre urbain. Les autres collectivités sont éloignées ou isolées et les possibilités d'emploi sont très limitées. Même si le montant du loyer ou de l'hypothèque est habituellement plus élevé en milieu urbain, en raison de ces différences, une plus grande proportion des montants de base de l'aide au revenu de base sert à couvrir les besoins fondamentaux, comme la nourriture et les services publics, dont le coût peut être souvent plus élevé que le loyer à certains endroits (en raison de l'éloignement, du climat et des conditions de logement dans de nombreuses réserves).

Ces différences, conjuguées à la difficulté accrue de trouver un emploi, d'étudier et d'accéder aux services de gestion de cas pour les clients de l'aide au revenu à l'extérieur des réserves donnent à penser que la parité de taux et des critères d'admissibilité pourrait être inappropriée comme politique.

Toutefois, l'approche d'harmonisation des taux suppose la parité dans les réalités historiques, culturelles, sociales et du marché du travail entre les collectivités dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, ce qui n'est pas le cas selon la présente évaluation. L'harmonisation des taux écarte également le gouvernement du Canada du processus décisionnel concernant les taux d'aide au revenu. Il est donc incapable de réagir aux difficultés dans les réserves, comme les taux provinciaux et du Yukon qui n'ont pas suivi l'inflation ou ne couvrent pas le coût élevé de la vie.

#### **5.2.4 Exemple : Aide au revenu dans les réserves et à l'extérieur au Manitoba**

Afin de mieux comprendre les modèles de prestation et de voir en quoi ils diffèrent en dehors des réserves, voici une comparaison pour le Manitoba à titre d'exemple. Cet exemple illustre que, même si les taux et les critères d'admissibilité sont harmonisés dans les réserves et à l'extérieur, l'approche programmatique globale est très différente. Cette situation est principalement attribuable à l'amélioration des efforts dans la prestation de services, la gestion des cas et le soutien des activités préalables à l'emploi de la province comparativement à ce qui est offert dans la province.

##### *À l'extérieur des réserves*

L'aide au revenu à l'extérieur des réserves au Manitoba est versée dans le cadre d'un modèle régional de prestation; la province est divisée en régions et chacune possède un bureau régional. Les clients potentiels téléphonent au bureau pour participer à une séance d'orientation avant l'admission qui décrit le processus de demande et les obligations de toutes les parties. Par la suite, ils se présentent au bureau pour un rendez-vous d'une heure pour confirmer leur admissibilité. Les clients peuvent quitter le bureau le même jour avec un chèque si leur besoin est urgent. Le client est jumelé à un gestionnaire de cas formé en « technique d'entrevue motivationnelle » qui passe d'une approche paternaliste à une approche d'habilitation en traitant avec les clients. Le client élabore des plans de travail et suit une formation de préparation à l'emploi, ce qui comprend des mesures selon l'endroit où il se trouve dans le continuum à proximité du marché du travail. Par exemple, les plans de travail pourraient inclure l'obtention d'un logement si le client est sans-abri, la stabilisation de la vie familiale et le dénombrement du nombre de demandes d'emploi présentées. Les activités d'intégration au travail pourraient nécessiter l'obtention d'un permis de conduire, un aiguillage vers

des soins de santé, des programmes d'équivalent du cours secondaire pour adultes, etc. Les bureaux d'aide au revenu sont dotés d'employés de bureau, de directeurs et de gestionnaires des cas. Il y a également des agents chargés des cas financiers et des cas de service social.

### *Dans les réserves*

Dans les réserves, le processus d'admission à l'aide au revenu semble varier selon la collectivité. Dans de nombreux cas, il semble que les clients reçoivent des formulaires à remplir et que les collectivités des Premières Nations évaluent leur admissibilité. La gestion des cas n'est pas disponible, sauf dans les collectivités qui participent au projet pilote de prestation améliorée des services (voir la section 5.1) – seulement pour les clients de 18 à 24 ans et par l'entremise des conseils tribaux – ou lorsque les collectivités disposent de ressources suffisantes pour assurer la gestion des cas. Généralement, les clients ne remplissent pas de plans de travail. Ils ne suivent pas de formation de préparation à l'emploi et n'ont pas accès aux activités d'intégration au travail. Lorsque les plans de travail sont remplis, ils ne sont pas appliqués en raison du manque d'emplois disponibles dans les réserves. L'allocation-logement n'est versée que lorsqu'il existe un régime de location universel ou un prêt hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques, ce qui écarte de nombreux foyers. Le personnel de la collectivité et du bureau régional de SAC déclare que le personnel de l'aide au revenu ne reçoit pas le même salaire dans les réserves que leurs homologues à l'extérieur des réserves. La formation et l'expérience du personnel de l'aide au revenu varient beaucoup d'une bande à l'autre.

### 5.3 Progrès de la réconciliation dans la conception et l'exécution du programme

***La relation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones est tendue, car les Premières Nations n'ont pas véritablement contribué à la conception et à la prestation de l'aide au revenu et le Programme d'aide au revenu est demeuré relativement le même depuis 1964.***

Dans la lettre de mandat envoyée à tous les ministres de son Cabinet, le premier ministre a écrit : « Aucune relation n'est plus importante pour moi et pour le Canada que la relation avec les peuples autochtones. Il est temps de renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones pour qu'elle soit fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat. » SAC a conçu le Programme d'aide au revenu en fonction des objectifs des provinces, sans demander conseil aux Premières Nations sur le programme et les politiques. (Voir la section 6.2.2 pour obtenir de plus amples renseignements sur les innovations communautaires comme moyen d'améliorer l'efficacité de l'aide au revenu.)

Lorsque de nombreuses Premières Nations ont été confinées dans des réserves et des pensionnats indiens, elles ont perdu leur autonomie, ce qui a contribué aux niveaux élevés de dépendance à l'aide au revenu. En l'absence de collectivités et de citoyens habilités, le gouvernement canadien ne peut raisonnablement pas s'attendre à accélérer véritablement la guérison. Pour assurer la réconciliation et la guérison, les collectivités doivent être en mesure d'orienter davantage la façon dont le Programme d'aide au revenu fonctionnerait d'une manière plus holistique qui crée un lien entre les efforts d'intégration à l'emploi et d'autres domaines de la vie, comme l'éducation, la santé et le mieux-être.

La conception du Programme d'aide au revenu pourrait être compatible avec la réconciliation et la soutenir si ses objectifs et sa conception sont dictés par les Premières Nations elles-mêmes. Par exemple, l'intégration à la main-d'œuvre pourrait être élargie de manière à inclure le travail culturellement adapté aux collectivités. Par exemple, en Ontario, les administrateurs de l'aide au revenu ont expliqué que le mode de vie traditionnel de leur collectivité avant la colonisation était un modèle sain et durable pour l'autonomie. Dans cette optique, la mise en œuvre complète du programme Ontario au travail peut s'éloigner de la définition type de l'emploi. Elle offre aux collectivités des Premières Nations une plus grande marge de manœuvre pour définir la participation au marché du travail admissible à un soutien dans le volet Aide à l'emploi du programme. Cela peut aider les clients de l'aide au revenu à participer à des activités culturellement traditionnelles, comme la coupe de bois, la chasse, la pêche et le perlage. Cela pourrait faire disparaître la honte générationnelle liée au travail traditionnel et augmenter les débouchés au sein d'une collectivité.

Bien qu'il existe une possibilité de marge de manœuvre dans la conception du Programme d'aide au revenu, les intervenants expliquent qu'en réalité, il ne répond pas aux besoins fondamentaux des clients et qu'il est très éloigné des initiatives connexes qui pourraient véritablement faire progresser la réconciliation.

- Toutes les collectivités visitées dans le cadre de la présente évaluation ont exprimé le désir de participer à la conception de l'aide au revenu. Interrogés au sujet de la réconciliation, les intervenants ont soulevé les préoccupations suivantes concernant la conception et l'exécution du programme : en 1964, le Ministère s'est engagé à se conformer aux taux provinciaux et territoriaux de l'aide au revenu, mais n'a pas entretenu de rapports officiels avec ces gouvernements pour négocier les taux. Les Premières Nations n'ont donc pas l'occasion de participer à ces négociations. Comme il est expliqué à la section 3.1.2, les conditions dans les réserves et le contexte historique qui a mené à ces conditions sont sensiblement différents des conditions hors-réserve et peuvent nécessiter des conversations entre SAC, les Premières Nations et les gouvernements des provinces et du Yukon. Toutefois, il n'existe pas d'ententes officielles ou de relations de travail entre les trois organismes, ce qui écarte SAC du processus décisionnel relatif aux taux et aux critères d'admissibilité.
- Le processus laborieux de production de rapports sur la conformité et les effets des examens de conformité axés sur la récupération des coûts depuis 2013 ont également été cités comme des indications d'une relation où la confiance fait défaut. Même si une nouvelle approche de conformité a été mise en œuvre en 2015, les exigences en matière de rapports demeurent fastidieuses pour les collectivités, en particulier les petites collectivités qui n'ont pas la capacité suffisante pour satisfaire aux exigences. Les administrateurs expliquent que « le programme est microgéré, qui est à l'opposé de la réconciliation. » [traduction] Les exigences pointues de conformité et des rapports imposent au personnel administratif un travail supplémentaire et entraînent une récupération des coûts par le gouvernement du Canada qui repose largement sur des erreurs de transcription et non sur l'inadmissibilité.
- Chaque administrateur de l'aide au revenu interviewé dans le cadre de la présente évaluation aimerait avoir un plus de soutien dans la gestion des cas et les « mesures actives », mais prévient SAC qu'il ne pourra pas fixer les modalités d'une telle approche isolément. La gestion des cas

visé à fournir un service axé sur le client pour l'aider à abandonner l'aide au revenu et devenir autonome. Le concept d'autonomie dans les réserves peut avoir un sens différent à l'extérieur des réserves. Par exemple, en raison du traumatisme intergénérationnel causé par le colonialisme et les pensionnats, de nombreux clients de l'aide au revenu peuvent avoir besoin de conseils traditionnels et spirituels avant d'être prêts à intégrer l'emploi ou les études. D'autres peuvent avoir besoin de services d'orientation et de santé mentale. Certaines collectivités visitées pour la présente évaluation ont lancé leurs propres initiatives dans ce domaine, mais la conception actuelle du programme n'appuie ni n'encourage ces efforts le plus souvent.

#### 5.4 Considérations relatives à la prestation

Il n'existe pas de modèle de prestation unique pour l'aide au revenu, étant donné que l'exécution des programmes est gérée par les collectivités ou les organismes des Premières Nations et qu'elle doit être harmonisée à la province de référence ou au Yukon en ce qui concerne les taux et les critères d'admissibilité. Les principaux écarts dans la prestation régionale sont attribuables au niveau de collaboration entre les collectivités des Premières Nations, SAC et les différents ordres de gouvernement. Les écarts sont également accentués par le fait que la mise en œuvre des programmes est confiée aux collectivités des Premières Nations ou aux fournisseurs de service locaux. Les Premières Nations gèrent leurs propres programmes et leur exécution tout en demeurant conformes aux politiques de SAC ainsi qu'aux critères d'admissibilité et aux taux provinciaux.

De façon critique, l'évaluation des méthodes de prestation ne permet pas une évaluation rigoureuse de leur pertinence, car l'examen des collectivités avec chaque méthode de prestation ne révèle pas de différence claire dans les conséquences, à l'exception notable des collectivités du programme Ontario au travail qui affichent un taux de dépendance beaucoup plus faible comparativement aux autres. Ce fait ne peut être attribué à l'exécution administrative du programme Ontario au travail dans les réserves proprement dites, car il se peut que ces collectivités aient une gestion active des cas et des mesures actives, ce qui devrait se traduire par des efforts accrus pour aider les clients à poursuivre des études ou trouver un emploi.

En Ontario, le financement de l'aide au revenu de SAC est conforme à l'*Accord de 1965*. Le gouvernement de l'Ontario transfère des fonds aux collectivités des Premières Nations pour qu'elles fournissent l'aide au revenu conformément au programme Ontario au travail. Selon la formule de partage des coûts dans l'*Accord de 1965*, AANC rembourse actuellement à l'Ontario environ 93 sous pour chaque dollar de prestation provinciale du programme Ontario au travail versé aux clients indiens inscrits dans les réserves. Des 127 collectivités des Premières Nations reconnues en Ontario, seulement deux ne reçoivent pas de services du programme Ontario au travail en vertu de l'*Accord de 1965*. Elles ont accès à des programmes et services d'aide au revenu dans le cadre d'ententes distinctes avec SAC.

Les Premières Nations administrent le programme Ontario au travail selon l'un des deux volets, en fonction des ententes avec la province : Programme Ontario au travail de base ou complet. Le programme de base comprend principalement l'évaluation de l'admissibilité des clients et l'envoi des chèques d'aide au revenu aux bénéficiaires. Le programme complet comporte des services complets de gestion des cas et de mesures actives pour les clients. Au moment de la présente évaluation, 75 collectivités des Premières Nations offraient le programme complet et 54 collectivités offraient le programme de base.

En plus des programmes du programme Ontario au travail, certaines collectivités de l'Ontario (et des Prairies) participent à l'exécution du programme Expérience de travail (ou Perspectives d'emplois). Ce programme est administré par le bureau régional de SAC qui signe les ententes de financement directement avec les collectivités. Le montant de prestation d'aide au revenu qu'un client recevrait est versé à un employeur, qui doit compléter le montant pour verser au moins un salaire minimum à ce client qui devient son employé. Selon les membres du personnel régional de SAC, le programme a très bien réussi à atteindre ses objectifs. Récemment, le bureau régional a mené une étude dans sept pays qui offrent le programme Expérience de travail. Les résultats montrent que seulement 20 % des bénéficiaires de l'aide au revenu qui participent à ce programme, dans un examen du programme en 2014-2015, sont retournés à l'aide au revenu.

#### 5.4.1 Capacité communautaire

***À l'extérieur des réserves, les provinces ont établi des systèmes de prestation de services pour s'assurer que les clients reçoivent un service solide. En raison du modèle de prestation de l'aide au revenu, les Premières Nations offrent une aide au revenu avec beaucoup moins de ressources qu'à l'extérieur des réserves.***

Les charges de travail que gèrent les administrateurs de l'aide au revenu des Premières Nations sont énormes et parfois impossibles à gérer. On ne sait pas vraiment si ces charges de travail sont semblables à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. En revanche, ce qui est clair est que les ressources fournies aux Premières Nations pour offrir l'aide au revenu sont considérablement inférieures à celles qui sont fournies à l'extérieur des réserves pour assurer la prestation de services de qualité. Par conséquent, de nombreuses collectivités visitées pour la présente évaluation estiment que les exigences minimales du Programme d'aide au revenu outrepassent leurs moyens. Un agent de traitement des cas peut parfois traiter les demandes et les chèques de plus de 200 clients. À l'extérieur des réserves, les bureaux d'aide au revenu provinciaux tendent à avoir des équipes différentes pour gérer les diverses tâches de la prestation de l'aide au revenu : traitement des demandes et détermination de l'admissibilité, tenue de dossiers, gestion des cas, aiguillage vers les services, gestion financière et envoi des chèques aux clients. Dans les réserves, ces tâches sont souvent exécutées par une équipe beaucoup plus petite.

Les Premières Nations ont également d'autres exigences qui n'existent pas à l'extérieur des réserves, car elles doivent démontrer à SAC qu'elles fournissent l'aide au revenu conformément aux modalités des fonds. Elles passent beaucoup de temps à respecter les exigences très détaillées de SAC pour les rapports. De nombreux administrateurs de l'aide au revenu ont affirmé ne pas avoir le temps d'offrir le soutien aux clients qu'ils souhaiteraient, comme la gestion de cas ou d'autres mesures de soutien



qui les aideraient à devenir autonomes, car les exigences en matière de rapports sont trop laborieuses. Certains administrateurs ont décrit la difficulté comme suit : soit ils ont le temps d'administrer et de produire des rapports, soit ils ont le temps de gérer les cas, mais pas les deux. La plupart des administrateurs interrogés ont déclaré consacrer beaucoup de leur temps personnel à aider leurs clients, dont le coût n'est pas suffisamment payé par SAC. Les administrateurs de l'aide au revenu font face à d'autres problèmes dans leur rôle, ce qui, dans certaines collectivités, entraîne le roulement du personnel :

- Les salaires des administrateurs dans les réserves ne semblent pas correspondre à ceux de leurs homologues à l'extérieur des réserves.
- Eux-mêmes membres de la collectivité, les administrateurs sont souvent appelés à traiter des demandes pour des membres de leur famille ou des représentants politiques avec lesquels ils ont des liens étroits – un conflit d'intérêts clair.
- Certaines collectivités ont dû dépenser leurs ressources limitées pour embaucher des agents de sécurité afin de protéger le personnel dans les cas où les bénéficiaires de l'aide au revenu deviennent violents en raison de changements dans l'admissibilité ou d'autres frustrations concernant leur prestation.

#### 5.4.2 Formules de financement

On ne sait pas vraiment comment le financement est déterminé pour chaque bande chaque année, car les responsables du programme expliquent que le gouvernement fédéral n'utilise aucune formule de financement. Cependant, d'après les entrevues menées auprès du personnel de bureau dans certaines régions, le financement annuel se fonde parfois sur le montant d'aide au revenu déclaré comme étant versé dans le cadre de l'audit remontant à deux ans. Par exemple, les dépenses d'aide au revenu déclarées pour l'exercice 2015-2016 seraient le montant de base pour le financement de l'aide au revenu de l'année 2017-2018. Dans certaines régions, le personnel de bureau a expliqué que chaque automne, un exercice de détermination de l'écart social est mené avec toutes les Premières Nations pour déterminer les niveaux de financement de l'aide au revenu. Les rapports trimestriels contribuent également à établir le budget pour le prochain exercice et à apporter des ajustements tout au long de l'année.

Un calcul de la moyenne mobile est mis à jour après chaque rapport trimestriel et vérifié pour corriger les prévisions et le montant de chaque entente. Tout montant versé qui dépasse les taux provinciaux aux clients par une Première Nation est récupéré par SAC selon les examens trimestriels et par des processus de vérification de la conformité sur place. Les Premières Nations financées dans le cadre d'un financement global font exception à ce modèle général. Si elles constatent être à court de fonds pour l'aide au revenu, elles doivent trouver des fonds dans ce financement pour couvrir les dépenses supplémentaires. Elles ne sont pas remboursées pour le dépassement de leurs dépenses.

Cette approche de financement peut engendrer des problèmes de trésorerie pour les collectivités. Si un moins grand nombre de personnes ont reçu une aide au revenu au cours de l'exercice précédent, SAC peut rembourser les collectivités en un ou deux trimestres. Il peut donc être difficile de planifier pour les Premières Nations.

Les exceptions à ce modèle de financement général sont en Ontario, où les coûts réels pour chaque année sont payés en fonction des rapports mensuels pour les Premières Nations financées dans le cadre d'un financement global. Si elles constatent être à court de fonds pour l'aide au revenu, elles doivent trouver des fonds dans ce financement pour couvrir les dépenses supplémentaires. Elles ne sont pas remboursées pour le dépassement de leurs dépenses. Toutefois, les Premières Nations financées dans ce cadre peuvent utiliser leurs fonds d'aide au revenu non affectés à d'autres programmes, ce qui incite à réduire les charges de travail.

Le budget de prestation des services constitue une autre variable qui influe sur les prévisions budgétaires. Certains représentants régionaux de SAC ont signalé un manque de clarté entourant l'établissement des budgets de prestation des services pour les Premières Nations, car il est souvent difficile de retracer précisément la formule de financement pour les montants alloués. En outre, si une collectivité augmente de taille ou que le bassin de bénéficiaires de l'aide au revenu augmente, on ignore dans quelle mesure la collectivité recevra plus de fonds pour la prestation de services proportionnellement à sa croissance.

### 5.4.3 Gestion des données

Certaines Premières Nations utilisent un logiciel de saisie de données pour la gestion des clients. Même si ce service peut entraîner des coûts annuels élevés, les collectivités visitées dans le cadre de la présente évaluation ont soutenu que le service est utile à la planification communautaire et à la production de rapports sur la conformité pour SAC. Toutefois, les systèmes de gestion des données disponibles au Canada varient beaucoup et ils ne relient pas les administrateurs de l'aide au revenu aux bases de données provinciales ou territoriales. Les systèmes de gestion des données pourraient accélérer l'évaluation de l'admissibilité, simplifier la gestion des dossiers et faciliter la gestion des cas et la planification communautaire. Ils pourraient également produire des données plus exactes pour les rapports sur la conformité destinés à SAC.

## 6. Constatations : efficience

### 6.1 Viabilité financière

#### 6.1.1 Augmentation des dépenses du programme et croissance démographique

Les dépenses du Programme d'aide au revenu ont augmenté de 35 % au cours de la dernière décennie, passant de 682,5 millions de dollars en 2005-2006 à 924 millions de dollars en 2016-2017. Ce budget substantiel dépend d'un certain nombre de facteurs. Comme il a été exposé à la

section 3.1.1, la pauvreté et les difficultés socioéconomiques augmentent le taux de dépendance à l'aide au revenu dans les réserves. La population autochtone est également celle qui croît le plus rapidement au Canada. Statistique Canada signale que, entre 1996 et 2006, la population autochtone a augmenté de 45 %, soit beaucoup plus rapidement que la population non autochtone, qui a augmenté de huit pour cent. La population des jeunes Autochtones au Canada signifie que si les taux de dépendance continuent d'augmenter comme c'est le cas maintenant, beaucoup plus de personnes dépendront de l'aide au revenu. La croissance des dépenses dans ce programme en l'absence d'investissement important dans l'amélioration des résultats signifie qu'il risque fortement d'être remis en cause.

	<b>Total des dépenses réelles</b>
<b>2009-2010</b>	805 730 701 \$
<b>2010-2011</b>	823 522 335 \$
<b>2011-2012</b>	843 250 029 \$
<b>2012-2013</b>	865 321 182 \$
<b>2013-2014</b>	873 513 527 \$
<b>2014-2015</b>	909 984 250 \$
<b>2015-2016</b>	904 319 290 \$
<b>2016-2017</b>	<b>923 967 237 \$</b>

#### 6.1.2 Efficacité économique

On compte environ 82 900 bénéficiaires d'aide au revenu dans les réserves au Canada. Selon un rapport du Conseil national de développement économique des Autochtones, le Canada a un manque à gagner de 27,7 milliards de dollars par année en raison de cette main-d'œuvre inutilisée. Il s'agit de la valeur estimée d'une main-d'œuvre autochtone de plus de 15 ans entièrement utilisée, selon les chiffres de 2015 de Statistique Canada. Il tient compte de la valeur de l'élimination du « coût de la pauvreté », y compris le coût de prestation de l'aide au revenu.

La littérature a révélé que si les dépenses d'un programme augmentent, il devrait en aller de même pour les dépenses d'administration de ce programme. Lorsque l'administration d'un programme n'est pas suffisamment financée, on met l'accent sur la survie plutôt que sur la bonne administration. On le voit dans les collectivités des Premières Nations où les administrateurs de l'aide au revenu sont incapables d'assurer la gestion des cas ou d'être pleinement conformes en raison du grand nombre de clients.

## 6.2 Efficience du programme

### 6.2.1 Conception du programme

Comme il est décrit à la section 5.1, l'aide au revenu est axée sur le volet des prestations financières du programme. La prestation améliorée des services, les principaux efforts visant à interrompre le cycle de dépendance à l'aide au revenu ont pris fin, même si le budget de 2017 a accordé un renouvellement d'un an et que le programme fait l'objet d'un examen. Sans une nouvelle initiative pour intervenir activement dans la dépendance des clients envers l'aide au revenu, le taux de dépendance dans les réserves continuera d'augmenter.

### 6.2.2 Réconciliation et innovations communautaires

L'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones stipule qu'« en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel. » Une plus grande marge de manœuvre pour les administrateurs dans les réserves est une façon pour le gouvernement du Canada d'honorer son engagement à l'égard de cette déclaration et d'améliorer l'efficacité du programme.

De nombreuses suggestions novatrices visant à réduire le cycle de dépendance à l'aide au revenu ont été données dans le cadre de la présente évaluation. Les collectivités proposent les idées suivantes : mettre en place des programmes de développement qui correspondent aux besoins futurs prévus en main-d'œuvre; des initiatives d'entrepreneuriat; des programmes d'apprentissage et de mentorat, et des approches qui incitent les clients de l'aide au revenu à contribuer à la collectivité grâce au bénévolat et aux rôles qui se rapprochent de leur culture et de leurs traditions. À l'heure actuelle, le Programme d'aide au revenu n'a pas le pouvoir politique nécessaire pour favoriser ou soutenir ces initiatives.

Le bureau régional de l'Ontario a exploré des projets pilotes novateurs pour remédier à la dépendance à l'aide au revenu. La principale initiative est le programme Expérience de travail, administré par le bureau régional de SAC qui signe les ententes de financement directement avec les collectivités. Le montant de prestation d'aide au revenu qu'un client recevrait est versé à un employeur, qui doit compléter le montant pour verser au moins un salaire minimum à ce client qui devient son employé (voir la section 5.4.4). Un autre projet pilote de l'Ontario – la stratégie Travailler ensemble – a tenté de créer un incitatif supplémentaire pour les collectivités en vue de favoriser les abandons de l'aide au revenu pour des études ou un emploi. À la fin de l'année, toute Première Nation qui avait réduit la dépendance à l'aide au revenu a obtenu un incitatif allant jusqu'à 50 % des économies de coûts qu'elle pourrait utiliser pour améliorer l'éducation postsecondaire ou pour des projets d'immobilisations mineures afin de réduire davantage la dépendance. Par exemple, une collectivité utilisait ces fonds pour réparer les toitures, tout en offrant des emplois et de la formation aux clients. Même si ce projet pilote a été abandonné en 2013 en raison des contraintes financières du Ministère, ces innovations peuvent servir de voies alternatives pour réduire la dépendance à l'aide au revenu.

## 7. Conclusions et recommandations

Les résultats souhaités du Programme d'aide au revenu de SAC sont limités par trois hypothèses de base appliquées à sa conception : 1) l'harmonisation avec les provinces et le Yukon est appropriée; 2) l'aide au revenu peut favoriser l'intégration à la main-d'œuvre sans investissement correspondant dans des mesures actives; et 3) le programme peut fonctionner efficacement sans engagement significatif et solide avec les intervenants des Premières Nations. L'évaluation constate que ces hypothèses doivent être réexaminées.

Depuis 1964, SAC s'efforce de faire correspondre les taux d'aide au revenu et les critères d'admissibilité à ceux de la province ou du territoire de référence. Toutefois, cette approche suppose la parité dans les réalités historiques, culturelles, sociales et du marché du travail entre les collectivités dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, ce qui n'est pas le cas selon la présente évaluation. La dépendance dans les réserves reflète un certain nombre de facteurs historiques et actuels, qui comprennent des interventions d'assimilation qui ont remplacé les modes traditionnels de survie par la dépendance à l'aide au revenu. Par conséquent, la question de la parité des taux pourrait être inappropriée en 2017. De plus, la voie vers l'autonomie pour certains clients dans les réserves peut exiger un lien plus profond avec leur culture ou des services en santé mentale et en toxicomanie, avant ou au lieu d'intégrer le marché du travail.

L'objectif de parité des taux empêche également SAC de réagir aux difficultés propres aux réserves. En l'absence de coordination et d'engagement officiels entre les trois principaux partenaires de prestation de service (Premières Nations; gouvernements provinciaux et territoriaux; gouvernement du Canada), le gouvernement du Canada est exclu du processus décisionnel relatif aux taux et à l'admissibilité des résidents des réserves.

Même si SAC s'harmonise aux taux et aux critères d'admissibilité provinciaux et territoriaux, son approche globale n'est pas comparable à celle de l'aide au revenu à l'extérieur des réserves. Depuis les années 1980, les provinces et d'autres administrations ont investi dans la gestion des cas et les services préalables à l'emploi pour aider les clients de l'aide au revenu à s'intégrer à la main-d'œuvre. Le Programme d'aide au revenu de SAC a mis en œuvre un projet pilote avec ces « mesures actives » – l'initiative de réforme de l'aide au revenu – pour 100 collectivités et les jeunes de 18 à 24 ans. Même si l'initiative est prometteuse, les efforts de SAC pour interrompre le cycle de dépendance à l'aide au revenu demeurent minimes. SAC n'a pas non plus investi dans la prestation des services dans la même mesure que les provinces, laissant les Premières Nations avec une capacité limitée pour exécuter le programme. Même si d'autres programmes du marché du travail offerts par des gouvernements provinciaux ou d'autres ministères fédéraux peuvent être offerts à de nombreuses collectivités dans les réserves, l'absence d'intégration de la gestion active des cas dans le cadre des services aux clients de l'aide au revenu signifie que cette aide dans les réserves n'offre pas les mêmes services qu'en dehors des réserves, ce qui crée une lacune pour les collectivités qui ne peuvent se prévaloir d'autres programmes du marché du travail.

Finalement, le modèle de prestation de l'aide au revenu a été conçu sans l'apport des Premières Nations, puis son exécution a été confiée aux Premières Nations, parfois avec une capacité et des ressources limitées. La présente évaluation a révélé que, lorsque l'aide au revenu a été la plus

fructueuse, les résultats étaient motivés par l'engagement personnel des employés des Premières Nations et par leurs approches novatrices de la prestation. Par conséquent, l'évaluation constate que la collaboration avec les Premières Nations permettra non seulement de faire progresser la réconciliation au Canada, mais aussi d'améliorer l'efficacité du Programme d'aide au revenu.

En conséquence, la présente évaluation fait les recommandations suivantes :

1. SAC élabore conjointement une nouvelle politique d'aide au revenu avec les groupes des Premières Nations, ce qui comprend d'autres ministères fédéraux, comme Emploi et Développement social Canada, à titre de collaborateurs;
2. dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC réévalue le bien-fondé des directives provinciales sur la comparabilité et collabore avec les groupes des Premières Nations pour mieux assurer le caractère suffisant et adéquat des investissements et des directives stratégiques;
3. parallèlement au processus d'élaboration conjointe, SAC réalise des investissements afin de permettre aux Premières Nations de mettre en œuvre des mesures actives et des mesures de gestion des cas;
4. dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC investisse dans les organismes des Premières Nations et collabore avec ces derniers afin d'élaborer une stratégie de développement des capacités communautaires en matière d'aide au revenu dans le but de renforcer la capacité de prestation de services, le perfectionnement professionnel des administrateurs de l'aide au revenu, l'infrastructure de technologie de l'information (TI) et les organisations de prestation de services en général;
5. dans le cadre du processus d'élaboration conjointe, SAC travaille de concert avec les organismes des Premières Nations à l'élaboration de nouveaux mécanismes et protocoles de production de rapports qui répondent aux besoins des collectivités et aux exigences en matière de rapports publics, sans imposer de fardeau aux administrateurs de l'aide au revenu.

## Annexe A – Bibliographie

Affaires autochtones et du Nord Canada (2004). « Programme d'aide au revenu – manuel national ».

Affaires autochtones et du Nord Canada (2010), « Points saillants du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones ».

Affaires autochtones et du Nord Canada (2013), « Créer les conditions qui favorisent la réussite économique sur les terres de réserve : Rapport sur les expériences vécues par 25 communautés des Premières Nations ».

Affaires autochtones et du Nord Canada (2015). Taux de dépendance à l'aide au revenu dans les réserves : Soumission des données du Programme d'aide au revenu en région de 2014-2015.

Alfred, G. T. « Colonialism and State Dependence », *Journal de la santé autochtone*, novembre 2009, p. 42-60.

Antel, J. (1992). « The Intergenerational Transfer of Welfare Dependency: Some Statistical Evidence ». *The Review of Economics and Statistics*, p. 467-473.

Assemblée des Premières Nations, Secteur de la santé et des services sociaux, (2012). « Guide des ressources communautaires pour les mesures actives », <http://www.afn.ca/uploads/files/social/activemeasures-fr.pdf>.

Brigham, S. et T. Taylor (2006), « Youth Apprenticeship Programs for Aboriginal Youth in Canada: Smoothing the Path from School to Work ». *Canadian Journal of Native Education*, vol. 29, n° 2, p. 165-180.

Burtless, G. (1992). « When Work Doesn't Work: Employment Programs for Welfare Recipients », *The Brookings Review*, vol. 10, n° 2, p. 26-29.

Calver, M. (2015). « Closing the Aboriginal Education Gap in Canada: The Impact on Employment, GDP and Labour Productivity », *International Productivity Monitor*, vol. 28, p. 27-46.

Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (2016). « C'est maintenant le temps : Nos données, nos histoires, notre avenir – Le rapport national de l'Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi chez les Premières Nations. Ottawa (Ontario).

Chambre des communes (2017). « Briser le cycle : Une étude sur la réduction de la pauvreté – Rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées ».

Conseil canadien de développement social (2000). « Inégalité d'accès : profil des différences entre les groupes ethnoculturels canadiens dans les domaines de l'emploi, du revenu et de l'éducation. », *Fondation canadienne des relations raciales*.

Conseil national de développement économique des Autochtones (2016). « Réconciliation : stimuler l'économie canadienne de 27,7 milliards », [http://naedb-cndea.com/french/reports/naedb\\_report\\_reconciliation\\_27\\_7\\_billion\\_fr.pdf](http://naedb-cndea.com/french/reports/naedb_report_reconciliation_27_7_billion_fr.pdf).

Contini, D. et M. Richiardi (2012). « Reconsidering the effect of welfare stigma on unemployment », *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 84, p. 229-240.

- Cook, K. (2012). « Social support in Single Parents' Transition from Welfare to Work: Analysis of Qualitative Findings », *International Journal of Social Welfare*, vol. 21, p. 338-350.
- Cooke, M. et Jennifer McWhirter (2011). « Public Policy and Aboriginal Peoples in Canada: Taking a Life Course Perspective », *Canadian Public Policy*, vol. 37, p. 15-31.
- Cozetto, D. (1991). « Training Native Public Administrators: Aboriginal Claims and Governance In Northern Canada », *Journal of American Indian Education*, vol. 30, n° 2, p. 1-12.
- Currie, C., Wild, C., Schopflocher, D., Laing, L. et P. Veugeiers (2012). « Racial Discrimination Experienced by Aboriginal University Students in Canada », *Revue canadienne de psychiatrie*, vol. 57, n° 10, p. 617-625.
- Dewit, D., Wells, S., Elton-Marshall, T. et J. George (2016). « Mentorat Relationships and the Mental Health of Canada Youth in Canada », *J Prévention primaire*, n° 38, p. 49-66.
- Evans, E., White, Kasondra et Lawrence Berg (2014). « They Think You're Lying About Your Need: The Impact of Appearances on Health and Social Service Access for Aboriginal People in Canada », *Revue canadienne des études autochtones*, vol. 34, n° 1, p. 55-71.
- Finne, R. et Ian Irvine (2008). « The Welfare Enigma: Explaining the Dramatic Decline in Canadians' Use of Social Assistance, 1993-2005 », *Institut C.D. Howe*, vol. 267, p. 1-26.
- Gatensby, A. (2014). « The Legal Obligations of Band Councils », *Aboriginal Law Journal*, vol. 12, n° 1, p. 1-18.
- Gouvernement de la Colombie-Britannique (2017). « Income Assistance Rate Table », <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/policies-for-government/bcea-policy-and-procedure-manual/bc-employment-and-assistance-rate-tables/income-assistance-rate-table>.
- Gunderson, M. (2003). « Age Discrimination in Employment in Canada », *Contemporary Economic Policy*, vol. 21, n° 3, p. 318-328.
- Harell, A., Stuart Soroka et Kiera Ladner (2014). « Public Opinion, Prejudice, and the Racialization of Welfare in Canada », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 37, n° 14, p. 2580-2597.
- Hossain, B et Laura Lamb (2012). « The Impact of Human and Social Capital on Aboriginal Employment Income in Canada », *Economic Papers*, vol. 31, n° 4, p. 440-450.
- Huber, M., Leachner, M., Wunsch, C. et T. Walter (2010). « Do German Welfare into Work Programs Reducing Welfare Dependence and Increase Employment? », *German Economic Review*, vol. 12, n° 2, p. 182-204.
- Jacob, S et Geoffroy Desautels (2013). « Evaluation of Aboriginal Programs: What Place is Given to Participation and Cultural Sensitivity? », *The International Indigenous Policy Journal*, vol. 4, n° 2, p. 1-25.
- Kendall, J. (2001). « Circles of Disadvantage: Aboriginal Poverty and Underdevelopment in Canada », *The American Review of Canadian Studies*, printemps-été 2001, p. 43-59.
- Khazabi, M. (2013). « Utilization of The Government of Canada's Labour Market Programs By Aboriginal People », *Revue canadienne des études autochtones*, vol. 33, n° 1, p. 217-230.



- Kielland, N. et T. Simeone (2014). « Questions d'actualité en santé mentale au Canada – La santé mentale des communautés des Premières Nations et des communautés inuites », Publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement.
- Kuokkanen, R. (2011). « From Indigenous Economies to Market-Based Self Governance A Feminist Political Economy Analysis », *Revue canadienne de science politique*, vol. 44, n° 2, p. 275-297.
- Kuokkanen, R. (2011). « Indigenous Economies, Theory de Subsistence and Women », *American Indian Quarterly*, vol. 35, n° 2, p. 215-238.
- MacDonald, B. 2013. « Reconciliation after Genocide: Towards a Syncretic Model of Democracy », *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, vol. 9, n° 1, p. 60-73.
- Macdonald, F. (2011). « Indigenous Peoples and Neoliberal Privatization in Canada: Opportunities, Cautions and Constraints », *Revue canadienne de science politique*, vol. 44, n° 2, p. 257-273.
- Maciel, R et Timothy Vine (2012). « Redistribution and Recognition: Assessing Alternative Frameworks for Aboriginal Policy in Canada », *The International Indigenous Policy Journal*, vol. 3, n° 4, p. 1-15.
- Maloney et coll. (2003). « Intergenerational Welfare Participation in New Zealand », *Australian Economic Papers*, sept. 2003, p. 346-361.
- Medley, B., Edelhoeh, M., Liu, Q., et L. Martin (2005). « Success After Welfare: What Makes the Difference? Ethnographic Study of Welfare Leavers in South Carolina », *Journal of Poverty*, vol. 9, n° 1, p. 45-63.
- Ministre des Finances (2013), Plan d'action économique de 2013 (<http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-fra.pdf>).
- Nations Unies (2008). « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_fr.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_fr.pdf).
- Nethercote, M. (2017). « Neoliberal Welfare, Minorities and Tenancy Support », *Social Policy & Society*, vol. 16, n° 1, p. 15-32.
- Papillon, M. (2011). « Adapting Federalism: Indigenous Multi Level Governance in Canada and the United States », *The Journal of Federalism*, vol. 42, n° 2, p. 289-312.
- Papillon, M. (2015). « Playing Catchup With Ghosts: Income Assistance for First Nations on Reserve » dans *Welfare Reform in Canada: Provincial Social Assistance in Comparative Perspective*, University of Toronto Press, Toronto.
- Peck, L. et R. Scott Jr. (2005). « Can Welfare Case Management Increase Employment? Evidence From a Pilot Program Evaluation », *The Policy Studies Journal*, vol. 33, n° 4, p. 509-532.
- Pendakur, K et Ravi Pendakur (2011). « Aboriginal Income Disparity in Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 37, n° 1, p. 61-83.
- Preston, J., Carr-Stewart, S. et C. Bruno (2012). « The Growth of Aboriginal Youth Gangs in Canada », *Revue canadienne des études autochtones*, vol. 32, n° 2, p. 193-206.

- Richmond, C. (2007). « Narratives of Social Support and Health in Aboriginal Communities », *La revue canadienne de santé publique*, vol. 98, n° 4, p. 347-351.
- Sharpe, A. et S. Lapointe (2011). « The Labour Market & Economic Performance of Canada's First Nations Reserves: The Role of Educational Attainment & Remoteness », Affaires autochtones et du Nord Canada, Centre for the Study of Living Standards, Ottawa (Ontario).
- Shewell, H. (2004). « Enough to Keep them Alive: Indian Welfare in Canada 1873-1965 », University of Toronto Press, Toronto.
- Slowey, G. (2001). « Globalization and Self Government: Impacts and Implications for First Nations in Canada », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 31, n° 1/2, p. 265-281.
- Smith, A., juge, J., Pezeshkan, A. et A. Nair (2016). « Institutionalizing Entrepreneurial Expertise in Subsistence Economies », *Journal des affaires mondiales*, vol. 51. P. 910-922.
- Statistique Canada (2011). Enquête nationale auprès des ménages de 2011», tableaux d'AANC.
- Statistique Canada (2015). « Un aperçu des statistiques sur les Autochtones – Croissance démographique », <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-645-x/2010001/growth-pop-croissance-fra.htm>.
- Statistique Canada (2017). « Indice des prix à la consommation, aperçu historique (1997 à 2016) », <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/102/cst01/econ46a-fra.htm>.
- Stevens, H (1997). « The Effectiveness of Community Employment Programs for Social Assistance Recipients: An Evaluation of the City of Winnipeg's Community Services Programs », *Revue canadienne d'évaluation de programme*, vol. 12, n° 1, p. 71-85.
- Trudeau, J. (2015). « Lettre de mandat de la ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada »,
- Truth and Reconciliation Commission (2015). « Honouring the Truth, Reconciling the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada ».
- Vandna, S. et Anna Kozlowski (2013). « The Structure of Aboriginal Child Welfare in Canada ». *The International Indigenous Policy Journal*, vol. 4, n° 2, p. 1-16.
- Vérificateur général du Canada (2011). « Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada – Chapitre 4 – Programmes pour les Premières Nations dans les réserves ».

## Annexe B : Questions de l'évaluation

Vous trouverez ci-dessous les questions d'évaluation originales qui ont orienté le projet d'évaluation, y compris les principales constatations pour chacune des questions et les renvois aux sections dans le rapport pour y trouver de plus amples renseignements.

CONCEPTION et PRESTATION	Section
<b>Quelles sont les principales différences entre les modèles de prestation de l'aide au revenu au Canada? Quels modèles de livraison fonctionnent bien?</b>	1.1.4, 5.4, 5.5
Il n'existe pas de modèle de prestation unique pour l'aide au revenu, étant donné que l'exécution des programmes est gérée par les collectivités ou les organismes des Premières Nations et qu'elle doit être harmonisée à la province de référence ou au Yukon en ce qui concerne les taux et les critères d'admissibilité. Les principales différences sont les suivantes : les intervenants concernés (une combinaison de SAC, des collectivités des Premières Nations, des organismes de prestation de services et des gouvernements provinciaux) et dans quelle mesure; les niveaux de capacité des collectivités; la présence de la gestion de cas et des mesures actives. Les modèles avec des organismes regroupés de prestation de services actifs et un solide soutien du gouvernement provincial semblent les plus efficaces pour obtenir des résultats en matière d'emploi ou d'éducation.	
<b>Est-ce que le rôle d'AANC est approprié dans la conception et la prestation de l'aide au revenu?</b>	1.1.4, 5.3, 5.4
Depuis 1964, SAC joue le même rôle dans la conception et la prestation de l'aide au revenu. C'est l'organisme de surveillance du programme et bailleur de fonds, tandis que les provinces et le Yukon déterminent les taux et les critères d'admissibilité, et les collectivités déterminent leur propre approche d'exécution selon les conditions établies par SAC. La décision d'adopter ce rôle et de ne pas s'engager dans une relation officielle avec les provinces pour la prestation écarte SAC du processus décisionnel relatif aux taux et aux critères d'admissibilité. Il est donc incapable de répondre aux préoccupations soulevées par les principaux intervenants.	
<b>Lorsque les collectivités des Premières Nations fournissent une aide au revenu, est-ce que ces collectivités sont suffisamment outillées pour exécuter le programme? Est-ce qu'AANC fournit un soutien approprié à ces collectivités?</b>	5.5.1
À l'extérieur des réserves, les provinces ont établi des systèmes de prestation de services pour s'assurer que les clients reçoivent un service solide. Le modèle de prestation de l'aide au revenu dans les réserves est différent. SAC finance les administrations des Premières Nations. On s'attend souvent à ce que les agents de traitement des cas accomplissent les mêmes tâches qu'une équipe d'employés à l'extérieur des réserves. La capacité et les ressources des collectivités des Premières Nations sont souvent insuffisantes pour faire face à la demande. Certaines provinces disposent également de systèmes centralisés de base de données informatiques qui servent de système simplifié de gestion des clients et des cas et facilitent la production de rapports plus utiles et moins lourds sur le rendement, ce dont ne disposent pas la plupart des Premières Nations.	

**Dans quelle mesure le Programme d'aide au revenu a-t-il influencé l'engagement constructif et les réseaux de collaboration avec les partenaires directs et indirects d'exécution (c.-à-d. les gouvernements provinciaux et territoriaux, les gouvernements et organismes des Premières Nations et les organismes de prestation tiers) pour maximiser les résultats pour les Autochtones?** 5.4

Dans certains cas, SAC a soutenu et financé des réseaux de collaboration à l'échelle régionale. Cependant, SAC n'a pas adopté une approche fédérale pour financer ces organismes regroupés qui pourraient contribuer à maximiser les résultats pour les peuples autochtones.

**Est-ce que le programme utilise efficacement les meilleures connaissances disponibles sur le bien-être des Autochtones et la participation au marché du travail pour atteindre ses objectifs?** 3.1, 6.2.2

La politique d'harmonisation aux taux à l'extérieur des réserves reconnaît peut-être pas adéquatement les obstacles et les circonstances uniques du bien-être (les réalités historiques, culturelles, sociales et du marché du travail) auxquels sont confrontés les Autochtones dans les réserves. En outre, les activités traditionnelles qui contribuent au mieux-être communautaire et à l'économie locale, comme la pêche, le piégeage ou la prise en charge des enfants et des aînés sont toutes considérées comme un travail non rémunéré et ne sont pas favorisées par l'aide au revenu à l'extérieur de l'Ontario, où ces activités sont admissibles à l'aide au revenu dans le cadre du programme Ontario au travail.

**Est-ce que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que le Programme d'aide au revenu actuel atteigne les résultats escomptés, notamment : fournir aux bénéficiaires admissibles un soutien financier pour répondre à leurs besoins, avec des services pour soutenir leur transition vers l'autonomie par une participation accrue au marché du travail?** 5

On ne peut raisonnablement pas s'attendre à ce que le programme obtienne les résultats escomptés dans sa conception et son exécution actuelles. L'objectif de parité avec les provinces et le Yukon écarte le gouvernement du Canada du processus décisionnel relatif aux taux et aux critères d'admissibilité. Il est donc incapable de réagir aux difficultés dans les réserves, comme les taux provinciaux et du Yukon qui n'ont pas suivi l'inflation ou ne couvrent pas le coût élevé de la vie. Quant au deuxième objectif, en raison des efforts limités d'intervention de SAC sur le cycle de dépendance à l'aide au revenu, hormis le projet prometteur de réforme de l'aide au revenu dans les réserves, il est difficile d'influer sur la transition vers l'autonomie.

**OBJECTIFS et RÉSULTATS**

**Est-ce que le programme répond aux résultats escomptés : les personnes et les familles admissibles bénéficient-elles d'un soutien financier pour les aider à répondre à leurs besoins fondamentaux et reçoivent-elles des services à l'appui de leur transition vers l'autonomie grâce à une participation accrue au marché du travail?** 4

À l'égard du premier objectif, l'évaluation révèle que l'aide au revenu permet d'atténuer la pauvreté extrême, mais les clients dans tous les groupes de discussions participant se sentaient incapables de subvenir à leurs besoins fondamentaux, même en recevant des prestations. Cette situation est aggravée par l'accès minimal aux avantages financiers possibles en dehors de l'aide au revenu offerte aux familles à faible revenu au Canada, comme l'Allocation canadienne pour enfants.

La plupart des ressources et des efforts de l'aide au revenu se concentrent sur le volet avantages financier plutôt que sur le second objectif. L'Initiative pilote de réforme de l'aide au revenu dans les réserves a démontré un effet positif probable sur les abandons de l'aide pour un emploi ou des études chez les jeunes de 18 à 24 ans. Toutefois, dans l'ensemble les efforts de SAC pour mettre en œuvre des mesures actives ont été limités dans leur portée.

**Est-ce que le Programme d'aide au revenu a atteint son objectif d'harmonisation aux taux et aux critères des provinces et du Yukon? Dans la négative, pourquoi? Est-ce que cet objectif stratégique convient aux personnes vivant dans une réserve?** 5.2

Depuis 1964, l'aide au revenu vise à s'harmoniser aux taux d'aide au revenu des provinces et des territoires. Selon l'évaluation, le programme atteint cet objectif. Toutefois, au cours des dernières décennies, les programmes provinciaux d'aide au revenu se sont élargis au-delà de la simple prestation financière pour inclure des interventions qui favorisent l'autonomie, des systèmes de prestation de services robustes et des systèmes centralisés de base de données informatiques. Par conséquent, le programme de SAC à lui seul ne s'harmonise pas aux services offerts à l'extérieur des réserves qui visent à intégrer les clients à la main-d'œuvre.

Cet objectif politique suppose la parité dans les réalités historiques, culturelles, sociales et du marché du travail entre les collectivités dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, ce qui n'est pas le cas selon la présente évaluation. En particulier, l'approche d'allocation-logement à l'extérieur des réserves est peut-être inappropriée dans les réserves, étant donné qu'il n'y a souvent pas de loyer perçu dans les réserves (mais il y a quand même des frais de logement).

L'objectif de parité écarte également le gouvernement du Canada du processus décisionnel relatif aux taux et aux critères d'admissibilité. Il est donc incapable de réagir aux difficultés dans les réserves, comme les taux provinciaux et du Yukon qui n'ont pas suivi l'inflation ou ne couvrent pas le coût élevé de la vie<sup>4</sup>.

## **EFFICIENCE et ÉCONOMIE**

**Est-ce que le programme est le moyen le plus économique et efficace d'atteindre les résultats et de progresser vers ceux-ci?** 6

La croissance des dépenses dans ce programme en l'absence d'investissement important dans l'amélioration des résultats signifie qu'il risque fortement d'être remis en cause. L'aide au revenu est axée sur le volet des prestations financières du programme. La prestation améliorée des services, l'effort principal visant à interrompre le cycle de dépendance à l'aide au revenu, a pris fin et n'est pas renouvelée pour le moment. Sans une nouvelle initiative pour intervenir activement dans la dépendance des clients envers l'aide au revenu, le taux de dépendance dans les réserves continuera d'augmenter.

## **APPROCHE et RÉCONCILIATION**

**Est-ce que les hypothèses sous-jacentes dans les formules de calcul des prestations provinciales et du Yukon sont logiques pour les collectivités autochtones et est-ce qu'elles favorisent le bien-être d'une manière culturellement appropriée?** 3.1

Les hypothèses sous-jacentes aux formules de prestations provinciales et du Yukon supposent que l'autonomie est surtout liée à l'intégration au marché du travail ou aux études.

<sup>4</sup> Chambre des communes (2017). *Briser le cycle : Une étude sur la réduction de la pauvreté* Rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées,

<http://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/HUMA/Reports/RP8982185/humarp07/humarp07-f.pdf>

C'est ce que souhaitent de nombreux intervenants des Premières Nations. Par contre, certains soulèvent que les activités traditionnelles qui contribuent au mieux-être communautaire et à l'économie locale, comme la pêche, le piégeage ou la prise en charge des enfants et des aînés, sont toutes considérées comme un travail non rémunéré et ne sont pas favorisées par l'aide au revenu à l'extérieur de l'Ontario, où ces activités sont admissibles à l'aide au revenu dans le cadre du programme Ontario au travail.

**Est-ce que l'approche d'AANC à l'égard de l'aide au revenu et du soutien au bien-être économique dans les réserves favorise la réconciliation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones?** 3.1.2, 5.3, 6.2.2

Si la réconciliation a trait à la solidité des liens entre le Canada et les Premières Nations, le Programme d'aide au revenu pose un défi, car les Premières Nations n'ont pas participé de façon significative à la conception et à la prestation de l'aide au revenu, et le programme est relativement le même depuis 1964. Faire progresser la réconciliation au Canada, selon la plupart des intervenants communautaires et ce qui est confirmé dans la littérature, exige la reconnaissance du fait que l'aide au revenu, de même que d'autres programmes sociaux de SAC, est ancrée dans des politiques d'assimilation visant à intégrer les peuples autochtones à la société canadienne dominante, au détriment de leur culture et de leur mobilité territoriale.